Secrétariat du Conseil du Trésor
Division de la modernisation de la fonction moderne de contrôleur

Analyse du contenu des rapports d'évaluation des capacités ministérielles de la fonction moderne de contrôleur

Rapport de synthèse

Mai 2002

103-05117/

Table des matières

Sommaire 3

Matériel d'introduction : Analyse du contenu du présent document 10
Les évaluations des capacités de modernisation de la fonction moderne de contrôleur 10
Nécessité de poursuivre l'analyse des résultats 12
Analyse du contenu 12
Contenu et format du présent rapport 13
Avertissement 15

Analyse du contenu : Les pierres angulaires de la fonction moderne de contrôleur 16

Information intégrée sur le rendement 16
Quelques conclusions 16
Planification opérationnelle 17
Affectation des ressources 18
Budgétisation et prévision 20
Information sur le rendement ministériel 21
Information opérationnelle 22
Mesure de la satisfaction des clients 23
Information d'évaluation 24
Normes de service 25
Information financière 26
Information de gestion des coûts 27

Gestion des risques 28
Conclusions partielles 28
Cadre de gestion des risques 28
Niveaux de pouvoir 30

Gérance rigoureuse 31
Conclusions partielles 31
Amélioration des processus d'affaires 32
Outils et techniques 33
Systèmes de suivi des transactions 35
Technologie d'accès à l'information 36
Cohérence de l'information 37
Contrôles internes 38
Méthodes comptables 40
Vérification et examen internes 41
Vérification et examen externes 42

Partage des valeurs et éthique 43
Conclusions partielles 43
Cadre de principes éthiques et de valeurs 43

Analyse du contenu : Les facteurs habilitants de la fonction moderne de contrôleur 46

Leadership stratégique 46
Conclusions partielles 46
Engagement du leadership 47
Rôle de l'agent financier principal 48
Engagement de la direction 49
Lien avec la planification stratégique 50

Gens motivés 51
Conclusions partielles 51
Compétences relatives à la fonction moderne de contrôleur 52
Satisfaction des employés 54
Valorisation de la contribution des personnes 55
Soutien des spécialistes 57

Clarté des responsabilités 59
Conclusions partielles 59
Clarté des responsabilités et de l'organisation de la haute direction 59
Accords de rendement et évaluations connexes 60
Mesures incitatives 61
Information externe 63

Analyse du contenu : Vision thématique 64

Établir les priorités, affecter les ressources et définir les indicateurs de rendement 65
Établir les priorités stratégiques et évaluer les risques 65
Établissement des plans d'activités et affectation et budgétisation des ressources disponibles 66
Établissement de mesures du rendement 68

Promouvoir l'engagement des employés 70
Instauration du cadre de principes éthiques et de valeurs pour la prise de décisions 70
Instauration des responsabilités, des pouvoirs et des obligations de reddition de comptes 71
Valorisation de la contribution des effectifs et fourniture d'incitatifs 73
Engagement de la haute direction et soutien de la direction 76

Fournir aux gestionnaires et au personnel les compétences, les outils et l'information 78
Compétences relatives à la fonction moderne de contrôleur et soutien des spécialistes 78
Fourniture des outils et des techniques et de la technologie d'accès à l'information 81
Fourniture d'information financière et non financière fiable et exacte sur le rendement 84

Contrôler l'avancement, changer de cap et améliorer les processus 87
Contrôle de l'avancement en utilisant l'information et non financière sur le rendement 87
Critiquer les méthodes opérationnelles en vigueur et améliorer les processus 92

Matériel de conclusion 96
Initiatives et activités gouvernementales et ministérielles 96
Rapport de la Vérificatrice générale d'avril 2002 98
La réponse du gouvernement 99

Sommaire

Introduction

Fonction moderne de contrôleur

La fonction moderne de contrôleur consiste dans les faits, pour les gestionnaires de la fonction publique, à rendre des décisions basées sur de l'information financière et non financière intégrée sur le rendement, une gestion pertinente des risques, des systèmes de contrôle adéquats et des valeurs et principes éthiques judicieux.

Pour concrétiser cette vision, l'environnement au sein des ministères et organismes doit être propice à la mise en pratique de la fonction moderne de contrôleur. Les gestionnaires doivent avoir accès à un cadre intégré de gestion des risques; à des systèmes faisant le lien entre l'information financière et non financière sur le rendement de manière diligente et accessible; à des cadres de contrôle intégrés; et à des conseils pratiques sur l'application des principes éthiques et des valeurs dans les décisions courantes. Telles sont les quatre pierres angulaires de la fonction moderne de contrôleur.

Pour développer et nourrir cet environnement, les ministères et organismes doivent compter sur une haute direction possédant une vision stratégique et affichant publiquement son engagement à l'égard des pratiques de la fonction moderne de contrôleur; des cadres, des effectifs et des spécialistes fonctionnels motivés et compétents; et des responsabilités claires accompagnées de mesures incitatives pour promouvoir l'accomplissement des résultats. Ces trois conditions préalables constituent les facteurs d'habilitation de la fonction moderne de contrôleur.

Les évaluations des capacités de la fonction moderne de contrôleur

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative de la fonction moderne de contrôleur, 15 ministères fédéraux ont réalisé des « évaluations » des capacités de la fonction moderne de contrôleur. Ces évaluations des capacités visaient à évaluer la situation des ministères à l'égard des quatre pierres angulaires et des trois facteurs d'habilitation de la fonction moderne de contrôleur. Ces évaluations

portaient sur 34 critères regroupés en sept éléments, qui étaient étroitement reliés aux pierres angulaires et facteurs d'habilitation.

Les évaluations des capacités ont été réalisées à diverses périodes de la fin 1999 à la mi 2001, et chacune a donné lieu à un rapport sur les pratiques de la fonction moderne de contrôleur au sein de chacun des 15 ministères, en rapport avec les critères.

Objet et contenu du présent rapport

Le rapport présente une analyse interministérielle du contenu des rapports d'évaluation des capacités de 12 des 15 ministères qui ont réalisé une telle évaluation. Les trois autres rapports n'étaient pas directement disponibles ou, du fait de l'approche utilisée, se prêtaient moins à une analyse comparative.

Le rapport fournit une évaluation de la situation des pratiques de la fonction moderne de contrôleur à l'échelle du gouvernement, comme l'illustrent les résultats des évaluations des capacités de la fonction moderne de contrôleur dans ces 12 ministères aux premières étapes de l'initiative de la modernisation de la fonction moderne de contrôleur.

Pour ceux qui aimeraient examiner le contenu exact de l'analyse présentée dans la majorité des rapports individuels d'évaluation des capacités, les sections intitulées *Analyse du contenu : les pierres angulaires de la fonction moderne de contrôleur* et *Analyse du contenu : les facteurs d'habilitation de la fonction moderne de contrôleur* présentent, pour chaque pierre angulaire et facteur d'habilitation, une analyse détaillée du contenu pour chacun des critères connexes.

Pour ceux qui préféreraient examiner l'analyse d'un point de vue thématique, la section intitulée *Analyse du contenu : vision thématique*, présente les analyses à la lueur des tâches de gestion suivantes : 1) fixation des objectifs et des plans et affectations des ressources; 2) promotion de l'engagement des employés; 3) vérification que les employés possèdent les outils, l'information et les capacités nécessaires; et 4) suivi de l'avancement et réalisation des ajustements requis. Ces thèmes de gestion ont été formulés

en partie à partir des résultats des entrevues réalisées auprès de plus de 400 gestionnaires aux divers échelons des 15 ministères, dans le cadre des analyses des capacités de la fonction moderne de contrôleur.

Dans la section intitulée *Matériel de conclusion*, certains événements ou activités du gouvernement qui pourraient influer sur la modernisation de la fonction moderne de contrôleur sont soulignés.

Avertissement au lecteur

Le contenu des rapports d'évaluation des capacités a été accepté comme présentant fidèlement la situation au moment où l'évaluation des capacités a été réalisée – aucun effort n'a été déployé pour vérifier l'information soumise. De plus, des ministères concrétisent actuellement des mesures pour combler les lacunes précisées dans les rapports d'évaluation des capacités et, en conséquence, le contenu du présent rapport n'illustre vraisemblablement pas la situation actuelle.

Résultats en bref – Les pierres angulaires de la fonction moderne de contrôleur

Information intégrée sur le rendement

Même si certains ministères travaillent activement sur ce volet, l'intégration de l'information sur le rendement financier et non financier n'était une réalité dans aucun ministère. Certains d'entre eux possédaient de l'information opérationnelle de qualité, alors que d'autres possédaient de l'information d'évaluation ou sur le rendement ministériel valable, que d'autres possédaient de l'information de qualité sur les coûts et, enfin, que d'autres possédaient des renseignements valables sur les normes de service et la satisfaction des clients. Aucun ministère n'avait intégré avec succès ses renseignements sur le rendement à un véritable « indicateur de performance global ».

L'un des grands défis consistait à concevoir des mesures du rendement axées sur des « résultats ». L'exactitude et la pertinence d'un certain nombre de mesures en termes d'information opérationnelle étaient également un motif d'inquiétude. Dans un certain nombre de cas, même si l'information sur le rendement était réunie ou colligée pour

les besoins des rapports externes, elle n'était pas utilisée pour la gestion de l'organisation.

Les facteurs d'incitation et de dissuasion influaient de manière déterminante sur l'efficacité avec laquelle les ministères réunissaient et utilisaient l'information. Par exemple, lorsque le recouvrement des coûts était important, de l'information valable sur les coûts était généralement disponible et utilisée concrètement; ou, lorsqu'on accordait clairement la priorité à la clientèle, on utilisait efficacement des normes de service et des mesures de satisfaction de la clientèle; ou, lorsque la mesure des résultats de programme avait des conséquences considérées comme négatives, cette mesure n'était pas effectuée.

Cadres de gestion des risques

Lorsqu'existaient des cadres de gestion des risques ou que les risques étaient gérés, cela se faisait généralement non pas à l'échelon ministériel mais plutôt aux divers échelons opérationnels où les gestionnaires mettaient à profit intuition et expérience pour contrôler les risques. Lorsque les ministères intervenaient directement dans les domaines de la santé, de la sécurité et de la sûreté du public, d'excellentes stratégies de gestion des risques sur ces questions étaient évidentes. Même si le degré ministériel de tolérance au risque n'était généralement ni fixé ni communiqué dans les ministères, la culture dominante d'un certain nombre de ministères consistait à éviter le risque.

Gérance rigoureuse ou contrôle interne

Les contrôles internes étaient adéquats dans la plupart des secteurs de la plupart des ministères et, en majorité, le personnel des finances ou de la vérification interne contrôlait ou examinait l'application des contrôles. Presque tous les ministères possédaient de bonnes méthodes comptables ou des dossiers financiers adéquats. L'absence générale de sensibilisation aux conséquences de la Stratégie d'information financière sur les processus de gestion et de décision constitue un futur défi.

Dans la plupart des ministères, on considérait la vérification interne comme source de valeur ajoutée, même si dans certains cas les ressources qui lui étaient accordées étaient insuffisantes. Un certain nombre de ministères n'utilisaient

pas intégralement le travail du Bureau du vérificateur général, parce que ce bureau était considéré comme appuyant essentiellement les relations de responsabilisation avec le Parlement.

La technologie d'amélioration des connaissances et les outils et techniques de décision analytiques étaient largement disponibles. Le principal défi de l'application des outils et techniques pour appuyer les décisions consistait en un manque de souplesse des systèmes de suivi des opérations ministérielles, de manière à assurer un accès facile à l'information financière ou non financière exacte, ponctuelle et exhaustive nécessaire. Dans certains cas, la non-disponibilité ou la non-accessibilité de la formation limitaient l'utilité à la fois des outils et des techniques, ainsi que des systèmes de suivi des transactions.

Principes éthiques et valeurs

Seul un ministère avait intégralement conçu et mis en œuvre un cadre de déontologie. Trois autres, toutefois, possédaient soit un code de déontologie soit un document très voisin, promulgué à l'échelle du ministère. Même si seul un ministère avait réalisé des évaluations officielles et des sondages auprès du personnel pour évaluer le climat éthique et traiter les problèmes soulevés, dans la plupart des autres, on signalait qu'un dialogue avait débuté à propos des principes éthiques.

Cela ne signifie pas que les fonctionnaires n'avaient pas un comportement convenable d'un point de vue déontologique; en fait, la majorité des ministères signalaient précisément un environnement généralement convenable d'un point de vue éthique. Dans un nombre important de ministères, les employés avaient accès à un soutien lorsqu'ils faisaient face à des dilemmes éthiques, plus précisément, les services d'un ombudsman ou d'un coordonnateur de l'éthique.

Les résultats en bref – Facteurs d'habilitation de la fonction moderne de contrôleur

Leadership stratégique

Dans la majorité des ministères, la haute direction avait étudié et compris les concepts de la modernisation de la fonction moderne de contrôleur, et elle affichait un

engagement à cet égard. Aux échelons de direction moins élevés et en régions, la profondeur de la sensibilisation, de l'engagement et de la mise en œuvre des pratiques de la fonction moderne de contrôleur variait – mais était généralement inférieure. La fonction moderne de contrôleur était seulement considérée parfois comme une initiative parmi d'autres, sans véritable sens des priorités relatives, ou elle était perçue comme limitée aux questions financières.

La diminution de l'appui à ces échelons de gestion était également évidente dans les ministères où on accordait la priorité à « la gestion ponctuelle ou au cas par cas » ou à la gestion de programme.

L'agent financier principal (AFP) était membre à part entière de l'équipe de direction et il était généralement considéré comme fournissant des avis à l'échelon stratégique. Au fur et à mesure que l'on s'écartait vers la périphérie et vers les échelons inférieurs de l'organisation, les agents financiers avaient tendance à fournir des avis financiers au niveau des transactions et seulement des avis stratégiques limités.

Gens motivés

Tous les ministères déclaraient qu'une formation en gestion était disponible; toutefois, en raison de l'insuffisance des ressources ou des pressions liées à la charge de travail, les gestionnaires ne recevaient pas une formation adéquate aux pratiques de la fonction moderne de contrôleur.

Même si le nombre de ministères ayant des stratégies officielles pour déterminer la satisfaction des employés était faible, nombre d'entre eux utilisaient un certain nombre de méthodes informelles. Les grands défis mis en évidence consistaient à vaincre le cynisme des employés et à assurer que le personnel reconnaissait le lien entre les changements concrets mis en œuvre et les problèmes soulevés dans le cadre des sondages auprès des employés.

Pour reconnaître la valeur de la contribution des effectifs, des programmes officiels de récompense et de reconnaissance étaient en place dans la majorité des ministères. Dans certains cas, toutefois, existait un sentiment que des messages contradictoires étaient envoyés sur la question de la valorisation des employés. Les

exemples cités étaient le problème de l'équité salariale et la réduction des effectifs entraînant une augmentation de la charge de travail, avec des conséquences négatives sur la vie familiale ou les possibilités de formation.

Clarté des responsabilités

Presque tous les ministères possédaient des cadres de responsabilisation. Toutefois, dans un grand nombre d'entre eux, les cadres étaient mal compris et des chevauchements des responsabilités demeuraient et, dans certains cas, les rôles fonctionnels n'étaient pas toujours clairs ou acceptés.

Tous les ministères possédaient des accords de rendement pour l'échelon de direction (EX) ou supérieur, et, dans la majorité, les accords étaient reliés à des objectifs ou des résultats prévus. Il était rare toutefois que les accords de rendement annuels soient liés à une responsabilité en matière d'application des méthodes de gestion moderne et il existait rarement un mécanisme pour faire directement le lien entre l'information sur le rendement et l'évaluation annuelle.

Même si des mesures d'incitation favorisant l'application de bonnes méthodes de gestion – incluant la rémunération au rendement et les programmes de récompense et de reconnaissance – étaient en place, un certain nombre de contraintes limitaient leur efficacité. Entre autres : possibilités de reconnaissance pécuniaire limitées; critères des programmes de récompense et de reconnaissance ou leur application mal compris par les employés ou pas transparents pour ceux-ci; et programmes de récompenses et de reconnaissance non appliqués uniformément ou à leur plein potentiel.

Matériel de conclusion

Autres initiatives qui influent sur les pratiques de la fonction moderne de contrôleur

L'analyse présentée dans le cadre du présent rapport est basée sur les évaluations des capacités de la fonction moderne de contrôleur réalisées de la fin de l'année 1999 au milieu de l'année 2001. Depuis, un certain nombre de mesures qui auront probablement une influence positive sur la gestion du gouvernement fédéral ont été prises. Voici les faits saillants de certaines de ces initiatives.

Le gouvernement fédéral a publié *Résultats pour les Canadiens et les Canadiennes* et *Cadre de gestion intégrée du risque*. De nouvelles *politiques de vérification interne et d'évaluation* ont été promulguées, et la *politique sur la divulgation interne* et la *politique sur la surveillance active* sont entrées en vigueur. La mise en œuvre intégrale de la Stratégie d'information financière (SIF) a été annoncée – ce qui inclut l'adoption de la comptabilité d'exercice.

Matériel d'introduction : Analyse du contenu du présent document

Les évaluations des capacités de la fonction moderne de contrôleur

Dans le cadre de la mise en œuvre de la fonction moderne de contrôleur, 15 ministères fédéraux ont réalisé des « évaluations » des capacités de la fonction moderne de contrôleur. La majorité de ces analyses ont été effectuées en évaluant la situation du ministère à l'égard des sept éléments pertinents à la modernisation de la fonction moderne de contrôleur. Quatre de ces éléments étaient tout à fait pertinents aux quatre pierres angulaires de la fonction moderne de contrôleur (tels que décrits dans le rapport de 1997 du *Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction moderne de contrôleur dans l'Administration fédérale du Canada*) et les trois autres étaient considérés comme des conditions préalables importantes (ou facteurs habilitants) à la mise en œuvre réussie de la fonction moderne de contrôleur. Les évaluations de chacun des sept éléments ont été basées sur l'examen du degré de réponse à un certain nombre de critères connexes au sein du ministère, soit au total 34 critères.

Les quatre éléments reliés aux pierres angulaires de la fonction moderne de contrôleur étaient :

- *mesure du rendement intégrée* (avec dix critères associés);
- *approche évoluée de la gestion des risques* (avec deux critères associés);
- *système de gérance ou de contrôle rigoureux* (avec neuf critères associés); et
- *ensemble commun de valeurs et principes éthiques* (avec un critère associé).

Les trois éléments reliés aux facteurs habilitants de la fonction moderne de contrôleur étaient :

- *leadership stratégique* (avec quatre critères associés);
- *gens motivés* (avec quatre critères associés); et
- *responsabilités claires* (avec quatre critères associés).

Les évaluations des capacités ont été effectuées à diverses reprises entre la fin de l'année 1999 et le milieu de l'année 2001 et elles ont fait l'objet d'un rapport qui incluait,

en relation avec chaque critère : une évaluation numérique globale; un sommaire de la situation au sein du ministère et le recensement des défis ou des possibilités.

Après les cinq premières évaluations des capacités (réalisées en 1999 et au début 2000), on a effectué une analyse des résultats d'ensemble dans les cinq ministères « pilotes » et un rapport de synthèse a été préparé en avril 2000. Depuis lors, dix ministères supplémentaires ont effectué leurs évaluations des capacités et le présent rapport présente une analyse interministérielle en profondeur similaire des résultats.

Nécessité de poursuivre l'analyse des résultats

En 2002, un cadre d'évaluation de l'initiative de la fonction moderne de contrôleur sera élaboré et le portrait de la situation de référence, soit le niveau de rendement relatif à la fonction moderne de contrôleur au moment du lancement de l'initiative, fera partie des données importantes incorporées à ce cadre d'évaluation. L'état des pratiques de la fonction moderne de contrôleur à l'échelle du gouvernement, selon les résultats des évaluations des capacités de la fonction moderne de contrôleur, constitue l'un des indicateurs de ce niveau de rendement. Le présent rapport présente ces données pour l'ensemble des ministères.

Une analyse interministérielle des évaluations des capacités facilitera également le ciblage des efforts de la Division de la modernisation de la fonction moderne de contrôleur (DMFC) du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). Elle pourrait faciliter la mise en évidence des possibilités ou des défis communs qui bénéficieraient d'une stratégie commune orchestrée à l'échelon centrale plutôt qu'une réponse unilatérale de chaque ministère aux défis qui se présentent.

Analyse du contenu

Les ministères

Même si les 15 ministères ont réalisé des évaluations des capacités, pour la présente analyse, seuls 12 des rapports d'évaluation des capacités ont été utilisés. Les trois autres n'étaient pas directement disponibles pour l'analyse ou on avait utilisé un modèle légèrement différent pour évaluer les capacités de la fonction moderne de contrôleur, ce qui rendait les résultats moins propices aux analyses comparatives. Les ministères faisant partie de cette analyse du contenu étaient :

- Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI)
- Affaires indiennes et du Nord-Canada (MAINC)
- Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC)
- Anciens Combattants Canada (ACC)
- Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR)
- Défense Nationale (MDN)
- Développement des ressources humaines Canada (DRHC)
- Gendarmerie Royale du Canada (GRC)
- Industrie Canada (IC)
- Ressources naturelles Canada (RNCan)
- Santé Canada (SC)
- Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)

Contenu et format du présent rapport

Le présent rapport vise à satisfaire deux grands groupes de lecteurs. Aussi, il n'est pas essentiel compte tenu de ses intérêts particuliers que chaque lecteur lise l'intégralité du rapport.

Une vision de la fonction moderne de contrôleur

Ceux qui souhaiteraient examiner les analyses exactement comme elles se présentaient dans la majorité des rapports d'évaluation des capacités individuels devront se concentrer sur les sections intitulées : *Analyse du contenu : Les pierres angulaires de la fonction moderne de contrôleur* et *Analyse du contenu : Facteurs d'habilitation de la fonction moderne de contrôleur*. Ces sections présentent, pour chacun des éléments de la fonction moderne de contrôle (les pierres angulaires et les facteurs habilitants de la fonction moderne de contrôle), une analyse détaillée du contenu des critères associés – un par un. Pour faciliter la sélection des lectures pertinentes, des conclusions d'ensemble sur chaque élément sont présentées, suivies des détails de l'analyse individuelle des critères connexes. Les éléments reliés aux pierres angulaires de la fonction moderne de contrôleur sont présentés en premier, suivis des éléments reliés aux facteurs habilitants.

Analyse thématique

Une vision thématique de l'état de la gestion dans la fonction publique est également possible, car dans le cadre des évaluations des capacités de la fonction moderne de contrôleur dans les 15 ministères, plus de 400 gestionnaires de divers échelons du gouvernement ont été interrogés. Ceux qui préféreraient devront se concentrer sur la section intitulée *Analyse du contenu : vision thématique*, qui présente les analyses des rapports d'évaluation des capacités à la lueur des tâches de gestion suivantes :
1) établissement des objectifs et des plans, et affectation des ressources; 2) promotion de l'engagement des employés; 3) vérification que les employés possèdent les outils, l'information et les capacités nécessaires; et 4) suivi de l'avancement et réalisation des ajustements requis.

Dans cette section, les analyses des 24 critères sont présentées sous un nouvel angle (moins détaillé), soit selon les tâches de gestion énoncées précédemment. Le format de cette section permet une sélection facile des lectures pertinentes grâce aux brefs sommaires du contenu de l'analyse présentés dans la colonne de gauche.

Initiatives depuis la rédaction des rapports d'évaluation des capacités

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les évaluations des capacités ont été réalisées à diverses périodes, de la fin de 1999 au milieu de 2001. Depuis lors, un certain nombre d'initiatives qui influeront sur les méthodes de gestion dans la fonction publique fédérale ont été mises en œuvre. Dans la section intitulée *Matériel de conclusion*, certains événements ou activités à l'échelon gouvernemental (comme la publication *Résultats*

pour les Canadiens et les Canadiennes) qu'on estime pouvoir influer sur la modernisation de la fonction moderne de contrôleur sont soulignés. De plus, des extraits choisis du rapport du Bureau du vérificateur général d'avril 2002 sur le sujet, et de la réponse du gouvernement sont présentés, étant donné qu'on peut également s'attendre à ce qu'ils influent sur la fonction moderne de contrôleur.

Avertissement

Le contenu des rapports d'évaluation des capacités est essentiellement le résultat d'auto-évaluations des capacités de la fonction moderne de contrôleur des ministères, et l'information présentée dans les rapports n'a pas fait l'objet d'une vérification indépendante. Le contenu a été accepté comme présentant fidèlement la situation au sein de chaque ministère au moment de la réalisation des évaluations des capacités – aucun effort n'a été déployé pour vérifier l'information présentée. En réponse aux rapports initiaux (rédigés à diverses reprises au cours de la période de décembre 1999 à août 2001), les ministères ont élaboré et mettent actuellement en œuvre des plans d'action pour combler les lacunes. Aussi, le lecteur est averti que le contenu présenté dans ce rapport ne représente vraisemblablement pas la situation actuelle dans les divers ministères.

Dans le document, lorsqu'il est dit qu'un certain nombre de ministères ont déclaré une condition, cela ne signifie pas pour autant que cette condition n'existait pas dans les autres ministères – cela signifie seulement que la condition n'a pas été décrite dans le rapport d'évaluation des capacités de ces derniers.

Analyse du contenu : Les pierres angulaires de la fonction moderne de contrôleur

Information intégrée sur le rendement

Les critères

L'élément information intégrée sur le rendement a été évalué selon dix critères – *planification opérationnelle, affectation des ressources, budgétisation et prévision, information sur le rendement ministériel, information opérationnelle, mesure de la satisfaction de la clientèle, information d'évaluation, normes de service, information financière* et *information de gestion des coûts.*

Quelques conclusions

Même si certains ministères travaillent activement sur ce volet, l'intégration de l'information sur le rendement financier et non financier n'était une réalité dans aucun ministère. Certains d'entre eux possédaient de l'information opérationnelle de qualité, alors que d'autres possédaient de l'information d'évaluation ou sur le rendement ministériel valable, que d'autres possédaient de l'information de qualité sur les coûts et, enfin, que d'autres possédaient des renseignements valables sur les normes de service et la satisfaction des clients. Aucun ministère n'avait intégré avec succès ses renseignements sur le rendement à un véritable « indicateur de performance global » [1].

L'une des grandes difficultés signalées par neuf ministères consistait à passer à des mesures du rendement plus axées sur les résultats. Le problème a été souligné en relation avec l'information d'évaluation et l'information sur le rendement ministériel. De manière similaire, l'exactitude et la pertinence d'un certain nombre de mesures du point de vue de l'information opérationnelle ont été déclarées comme des sujets de préoccupation dans au moins la moitié des ministères. Dans un certain nombre de cas, même si l'information sur le rendement était réunie ou colligée pour les besoins des rapports externes, elle n'était pas utilisée pour la gestion de l'organisation.

Les mesures incitatives – soit leur présence ou leur absence – constituaient l'un des déterminants de l'efficacité avec laquelle les ministères réunissaient et utilisaient l'information. Par exemple, lorsque le recouvrement des coûts était important, de l'information valable sur les coûts était généralement disponible et utilisée concrètement; ou, lorsqu'on accordait clairement la priorité à la clientèle, on utilisait efficacement les normes de service et les mesures de satisfaction de la clientèle. Autre exemple, lorsque l'affectation ou la réaffectation des ressources à l'échelon ministériel n'étaient pas

[1] Un indicateur de performance global commence par une vision de l'avenir et une stratégie pour concrétiser cette vision. Les objectifs stratégiques et les mesures du rendement connexes sont regroupés en quatre catégories : le point de vue financier, le point de vue du client, le point de vue des processus internes et le point de vue de l'innovation et de la croissance.

considérées comme alignées sur les priorités du plan d'activités, ces plans d'activités n'étaient pas utilisés pour gérer l'organisation à quelque échelon que ce soit; lorsque les décisions d'affectation ou de réaffectation des ressources semblaient arbitraires (ou n'étaient pas basées sur des critères entendus), les excédents n'étaient pas déclarés du tout ou, n'étaient pas déclarés en temps suffisant pour permettre la réaffectation; ou, lorsque la mesure des résultats de programme avait des conséquences considérées comme négatives, ils n'étaient pas mesurés.

Les capacités, en termes de systèmes ou de personnel, étaient sources de difficultés dans certains domaines. La souplesse du compte rendu du système financier et la capacité de personnel limitaient l'utilité de l'information financière à laquelle avait accès les gestionnaires dans certains ministères. Dans certains cas, ces deux mêmes problèmes de capacité se présentaient également en rapport avec la prévision financière. La capacité du personnel était également un enjeu en relation avec la planification opérationnelle

Planification opérationnelle

La moitié des ministères possédaient selon les rapports une infrastructure de planification opérationnelle et quatre d'entre eux possédaient également un processus de planification des activités. Dans cinq des 12 ministères, une partie ou la totalité des plans d'activités de directions générales étaient convenablement reliés aux priorités ministérielles.

Dans les ministères où n'existaient pas un processus ou une infrastructure de planification opérationnelle adéquats, on signalait généralement que les plans d'activités étaient préparés pour les besoins des rapports à l'organisme central et non pour la gestion de l'organisation.

Dans quatre ministères, le défaut de classer les priorités compliquait la planification des activités et, dans l'un de ces ministères, les gestionnaires étaient apparemment dépassés par le nombre des priorités conflictuelles.

Dans deux ministères, on signalait que les plans stratégiques étaient trop généraux et donc qu'ils avaient peu d'utilité pour les besoins de la planification opérationnelle.

> Les opinions divergent quant à l'utilité d'un processus de planification ministérielle coordonné, étant donné la grande diversité des activités réalisées par les différents secteurs.
>
> Certains gestionnaires étant donné qu'ils se situent dans un environnement réactif et incertain, les activités poussées de planification officielles sont moins utiles.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Dans deux autres ministères, on signalait l'absence de consensus interne sur l'utilité de la planification opérationnelle compte tenu de la nature des activités du ministère.

Le prix de la réussite

Lorsqu'existaient des difficultés, les ministères avaient généralement besoin des éléments suivants :

- Un processus de planification opérationnelle, un processus révisé ou la mise en œuvre intégrale du processus existant[2].
- Un classement des priorités ministérielles avec un lien logique entre les priorités et les affectations de ressources.
- La capacité en termes de ressources humaines d'effectuer la planification des activités.

Affectation des ressources

La majorité (sept sur 12) des ministères déclaraient qu'il existait un processus d'affectation ou de réaffectation des ressources au sein des directions générales, en tenant compte des priorités. Même si seulement deux ministères déclaraient posséder un processus à l'échelon ministériel pour affecter les ressources en fonction des priorités, la majorité (sept sur 12) déclaraient qu'il existait une forme d'examen par la haute direction des affectations initiales ou la nécessité de réaffectations basées sur les nouveaux besoins de financement. Le tiers des ministères déclaraient que le personnel des finances participait aux activités d'affectation des ressources.

Trois ministères déclaraient une bonne communication et une transparence de l'activité et des décisions de financement.

[2] Les améliorations nécessaires supposaient généralement le renforcement des liens avec les plans stratégiques et de la participation des clients.

La majorité (huit sur 12) des ministères déclaraient que l'affectation des ressources financières était basée sur les budgets historiques ou que les affectations n'étaient pas calquées sur les priorités. Trois ministères supplémentaires déclaraient que les gestionnaires ne voyaient aucun lien évident entre les affectations de fonds et la planification des activités.

La moitié des ministères déclaraient une absence de processus de réaffectation des ressources entre les directions générales ou la gestion compartimentée des ressources. Dans deux ministères, les nouveaux besoins de financement étaient généralement comblés au moyen de « taxes » généralisées. Dans l'un de ces ministères, cette stratégie combinée à la gestion compartimentée des ressources semblait avoir suscité le sentiment que l'affectation des ressources était une activité nocive.

> Il existe un lien ténu entre les priorités et l'affectation des ressources.
>
> Les ressources financières et humaines ne […] sont pas allouées en tenant compte des plans ministériels de gammes d'activités et des priorités des plans d'activité.
>
> […] l'affectation des ressources […] n'est pas basée sur les priorités, les tendances ou les résultats passés des plans d'activité.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Le prix de la réussite

Les ministères ont indiqué que pour aller de l'avant, les conditions suivantes devraient être remplies :

- Affectation et réaffectation des ressources basées sur les priorités énoncées dans les plans stratégiques et opérationnels.
- Communication à grande échelle des critères utilisés et des résultats des processus de décision d'affectation et de réaffectation des ressources.
- Mesures incitant les individus à gérer les ressources avec le souci du bien général.

Budgétisation et prévision

Même si seulement deux ministères déclaraient posséder un processus accompli de budgétisation et de prévision, quatre de plus déclaraient posséder un cadre de budgétisation efficace.

La majorité (neuf sur 12) des ministères déclaraient que la budgétisation se faisait à l'échelon de la direction générale, en tenant compte du processus d'affectation des ressources. Quatre ministères déclaraient que les budgets étaient fortement reliés aux plans d'activités de la direction générale et deux déclaraient que les budgets reflétaient les plans stratégiques. Les deux tiers des ministères évalués indiquaient que l'analyse des écarts était utilisée pour assurer le suivi de l'avancement et à effectuer des ajustements et, à une exception, l'analyse était effectuée par les gestionnaires.

Dans la moitié des ministères, les finances appuyaient le processus de budgétisation et de prévision – assurant dans deux cas un processus de critique approfondi.

La Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) était signalée posséder des mesures incitatives pour encourager les gestionnaires à préciser les excédents et manques à gagner financiers pour la réaffectation ultérieure.

Un certain nombre de ministères déclaraient des difficultés de prévision, et ce, sur une vaste gamme d'enjeux. Cela incluait : difficulté de prévoir la position en fin d'année; capacité limitée du personnel d'effectuer la prévision ou l'analyse des écarts; et prévisions pratiquement toujours égales ou supérieures au budget disponible.

Le moment auquel le processus de budgétisation avait lieu était source de difficultés dans trois ministères : les budgets étaient fixés avant l'établissement des priorités; les cycles opérationnels ne correspondaient pas aux cycles financiers; ou l'établissement du budget final ne se faisait pas dans les délais prévus.

Deux ministères ont déclaré que la décentralisation importante des budgets avait réduit la possibilité de réaffectation des ressources entre les directions générales.

Le prix de la réussite

Pour surmonter certaines de ces difficultés, il a été proposé les solutions suivantes :

- Amélioration de la capacité de prévision – ressources humaines et systèmes; et
- Mesures incitatives favorisant l'amélioration des prévisions et la déclaration d'excédents à temps pour la réaffectation.

Information sur le rendement ministériel

Cinq des ministères ont déclaré posséder des cadres axés sur les résultats[3] pour leurs gammes d'activités et préparer un rapport annuel sur les résultats accomplis. Sur les cinq, quatre ont indiqué qu'ils possédaient des mesures du rendement. De plus, un autre ministère a déclaré posséder un cadre axé sur les résultats, alors qu'un autre indiquait un compte rendu des résultats accomplis sur une base annuelle.

Sept ministères ont déclaré posséder des mesures du rendement reliées aux objectifs individuels pour une partie ou la totalité de leurs directions générales.

En dépit de la disponibilité de l'information sur le rendement, seulement deux ministères ont déclaré que l'information était utilisée pour la gestion.

Trois ministères ne possédaient aucun processus de formulation ou de classement des priorités stratégiques.

Aucun ensemble commun d'enjeux ou de préoccupations n'a été recensé. Toutefois, une série de préoccupations portaient sur les facteurs dissuasifs de la mesure et du compte rendu du rendement : cadre de mesure du rendement trop général pour être utile; rapports sur le rendement non applicables aux activités de gestion; résultats prévus et mesures non compris ou acceptés; ou conséquences négatives du compte rendu du rendement des programmes.

> Les gestionnaires estiment que la mesure des résultats soulève un risque, car elle risque de remettre en question la justification de certains programmes.
>
> *Déclaration figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Le prix de la réussite

Voici certains des éléments dont avaient besoin individuellement les ministères :

- Mesures à l'échelle du ministère ou stratégiques.
- Mesures du rendement plus axées sur les résultats (neuf ministères).
- Mesures du rendement plus qualitatives.
- Sensibilisation des gestionnaires aux avantages de la mesure et de la gestion du rendement.

[3] Les caractéristiques des cadres axés sur les résultats (terme utilisé dans les rapports d'évaluation des capacités) ont été incorporées aux cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats (CGRR), maintenant en place.

Information opérationnelle

Même si seulement deux ministères déclaraient posséder et utiliser pleinement l'information opérationnelle à l'échelle du ministère, les 12 avaient accès à de l'information opérationnelle dans au moins une partie de leurs directions générales. L'utilisation de cette information, toutefois, n'était pas systématique.

Dans deux des ministères possédant seulement certaines données opérationnelles, certaines directions générales utilisaient une panoplie complète de mesures pour gérer les activités. Fait intéressant, les directions générales qui fonctionnaient selon le régime de la rémunération des services étaient plus susceptibles de posséder de l'information opérationnelle de qualité.

Dans le quart des ministères, l'information opérationnelle était disponible pour les besoins des rapports statistiques à l'échelon externe, mais elle n'était pas utilisée pour gérer les opérations à l'interne.

La principale difficulté pour au moins la moitié des ministères correspondait à la pertinence ou l'exhaustivité du type d'information réunie, en rapport avec l'information nécessaire pour gérer les activités.

La difficulté de réunir de l'information opérationnelle sur les services gouvernementaux fournis aux Canadiens par des tiers constituait un défi particulier dans deux ministères, qui pourrait s'avérer également important dans d'autres ministères dans l'avenir.

> La pertinence de l'information opérationnelle existante et le besoin de nouvelles données opérationnelles doivent être évalués dans le contexte de la prestation des services par les partenaires.
>
> *Déclaration figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Le prix de la réussite

En cas de difficultés, voici certains des besoins que devaient combler les ministères :

- Instaurer des mesures opérationnelles dans toutes les directions générales du ministère.
- Intégrer l'information existante à l'échelon du secteur ou du ministère.
- Intégrer l'information opérationnelle financière et non financière.

Mesure de la satisfaction des clients

Seul un ministère déclarait posséder un système efficace de rétroaction sur la satisfaction des clients et seul un ministère possédait un mécanisme officiel et bien structuré de traitement des plaintes.

Même si presque tous les ministères déclaraient posséder des mécanismes externes ou internes de commentaires des clients, ceux-ci se situaient généralement à l'échelon de la direction générale et ils étaient ponctuels ou informels.

Les défis déclarés par les ministères étaient :

- Définition du rendement satisfaisant.
- Définition pour le client du service quasi judiciaire ou de l'intérêt public.
- Mesure de la satisfaction des clients à l'égard des tiers prestataires.
- Partenariats avec les « clients » soulevant des difficultés de définition.

> Nombre de directions générales éprouvent des difficultés avec la définition d'un rendement « satisfaisant ». Les gestionnaires estiment que les clients vont toujours en vouloir plus que le mandat ne le permet, et il est donc difficile de satisfaire pleinement leurs besoins.
>
> *Déclaration figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Dans deux ministères, les gestionnaires estimaient que les stratégies informelles de mesure de la satisfaction des clients étaient adéquates et convenaient à leurs activités.

Le prix de la réussite

Dans la plupart des cas, les ministères avaient besoin d'une stratégie à l'échelon ministériel pour préciser qui étaient les clients et mesurer leur satisfaction.

Information d'évaluation

Deux ministères signalaient utiliser de l'information d'évaluation pour la décision et trois autres utilisaient ce type d'information parfois.

On signalait que deux ministères avaient élaboré des cadres d'évaluation[4] pour tous les grands domaines de programme et six autres indiquaient qu'ils possédaient des cadres d'évaluation pour une partie ou la plupart des programmes ou directions générales.

Les trois quarts des ministères évalués utilisaient des évaluations indépendantes à l'échelon du ministère pour produire une partie de l'information d'évaluation.

Le plus grand défi signalé par les deux tiers des ministères consistait à passer à des mesures du rendement plus axées sur les résultats.

Dans deux ministères, les gestionnaires indiquaient que l'information d'évaluation n'était pas pertinente ou applicable à leurs activités. Dans l'un de ces mêmes ministères, on déclarait qu'aucune information d'évaluation sous une forme quelconque n'était disponible.

Dans un ministère, on déclarait que l'important savoir-faire disponible dans la direction générale de l'évaluation indépendante n'était pas utilisé de manière profitable par les gestionnaires au sein du ministère.

Le prix de la réussite

Les différents ministères avaient besoin :

- D'élaborer des cadres d'évaluation pour tous les grands domaines de programme.
- De passer à des mesures plus axées sur les résultats.

[4] Les caractéristiques des cadres axés sur les résultats (terme utilisé dans les rapports d'évaluation des capacités) ont été incorporées aux cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats (CGRR), maintenant en place.

Normes de service

Dans seulement deux cas, les ministères déclaraient posséder des normes de service nationales, à l'échelle du ministère et annoncées publiquement ou disponibles, pour les services assurés à l'échelon externe. Dans deux autres ministères, des normes de service étaient élaborées par la plupart des directions générales et dans cinq autres, on signalait que certaines directions générales avaient élaboré des normes de service. Une fois de plus, il était plus probable que les normes de service avaient été élaborées par ceux qui participaient aux activités de recouvrement des coûts ou selon le régime de la facturation des services.

Dans cinq ministères, on déclarait qu'une partie ou la totalité des prestataires de services internes avaient élaboré des normes de service.

Dans quatre ministères, les clients avaient participé à l'élaboration des normes de service et pour l'un de ces ministères, on déclarait aux clients le rendement par rapport aux normes.

Pour pratiquement tous les ministères qui avaient élaboré des normes de service, les niveaux de contrôle, du suivi et d'analyse du rendement par rapport aux normes étaient limités.

Dans au moins un ministère, on signalait des facteurs dissuasifs de l'élaboration et de l'utilisation de normes de service.

Une fois de plus, cette question de la difficulté à établir des normes lorsqu'un service gouvernemental est assuré par un tiers a été soulevée dans un ministère.

> Plusieurs directions générales/régions estiment ne pas être en mesure d'assurer un niveau adéquat de service dans certains domaines (ressources insuffisantes) et évitent donc d'élaborer des normes de service.
>
> *Déclaration figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Le prix de la réussite

Les différents ministères devaient combler les besoins suivants :

- Adopter une vision ministérielle des normes de service.
- Élaborer des normes de service pour tous les services assurés soit aux Canadiens soit aux clients internes.
- Examiner la pertinence des normes de service en place de longue date.
- Améliorer le suivi et l'analyse du rendement par rapport aux normes nouvelles et existantes aux échelons ministériel et opérationnel.

Information financière

Sept ministères ont déclaré que l'information financière était diligente, exacte et accessible. Dans un autre ministère, l'accessibilité était la seule difficulté signalée.

Dans deux ministères, le personnel des finances fournissait des analyses et des rapports sur la valeur ajoutée, qui amélioraient l'utilité de l'information financière pour les gestionnaires.

Quatre ministères ont signalé des difficultés avec au moins deux des trois qualités de l'information financière – ponctualité, exactitude et accessibilité. Trois de ces quatre ministères avaient récemment mis en œuvre de nouveaux systèmes financiers ministériels. Dans ces ministères, les gestionnaires utilisaient régulièrement des livres secrets (« livres noirs ») ou des systèmes financiers locaux parallèles pour combler leurs besoins en matière d'information financière.

La disponibilité d'information sur les traitements était source de difficultés pour au moins deux des ministères évalués et on signalait que l'intégration de l'information non financière était requise dans cinq ministères.

Le prix de la réussite

Les ministères devaient combler les besoins suivants :

- Intégrer l'information financière, non financière et connexe.
- Dispenser une formation supplémentaire aux gestionnaires sur les capacités de compte rendu des systèmes en vigueur.
- Améliorer la souplesse des systèmes de rapports, ce qui inclut les capacités de simulation.

Information de gestion des coûts

Quatre des ministères évalués ont déclaré fournir de l'information sur les coûts à un niveau adéquat pour la gestion des programmes. D'autres ministères fournissaient de l'information sur les coûts à un niveau adéquat dans au moins une partie des instances nécessaires.

Trois ministères déclaraient que des systèmes de comptabilité par activités (CPA) étaient introduits à l'échelon du ministère ou de la direction générale.

Lorsqu'elle n'était pas couramment disponible, l'information sur les coûts était généralement préparée pour appuyer des activités de gestion individuelles, comme le recouvrement des coûts, la gestion de cas, la gestion de projets, l'analyse avantages-coûts, ou les présentations au Conseil du Trésor.

Dans un certain nombre de ministères (cinq), les gestionnaires n'étaient pas convaincus que les avantages éventuels des systèmes de comptabilité analytique officiels ou détaillés valaient les coûts de leur conception et de leur entretien. De plus, on signalait que rares étaient les mesures incitatives à la gestion des coûts.

Lorsque les systèmes de CPA étaient en cours d'élaboration au sein des directions générales ou des programmes, des difficultés étaient prévues sur le plan de l'intégration future à l'échelon ministériel.

Généralement, les gestionnaires estiment que l'information sur les coûts ne serait pas utile aux décisions. Seuls les programmes de recouvrement des coûts utilisent pleinement l'information sur les coûts.

On estime généralement que l'établissement des coûts n'est pas aussi important lorsque les ressources ne sont pas limitées.

Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels

Le prix de la réussite

Des avantages ou des mesures incitatives tangibles sont nécessaires pour que les gestionnaires augmentent l'utilisation de l'information sur les coûts au sein des ministères.

Gestion des risques

Critères

L'élément gestion des risques a été évalué selon deux critères – *cadre de gestion des risques* et *niveaux de pouvoirs*.

Conclusions partielles

Lorsque les cadres de gestion des risques existaient ou que le risque était géré, ce n'était généralement pas à l'échelon ministériel mais à divers échelons opérationnels, où les gestionnaires utilisaient leur intuition et leur expérience pour contrôler le risque. Il convient toutefois de souligner que la culture d'un certain nombre de ministères était, apparemment, une culture d'aversion pour le risque. Lorsque les ministères intervenaient directement dans les domaines de la santé, de la sécurité ou de la sûreté du public, ils possédaient généralement d'excellentes stratégies de contrôle des risques sur ces questions. Dans la plupart des cas, les gestionnaires ne comprenaient pas pleinement ou n'avaient pas une perception commune des concepts de gestion des risques, ces derniers étant parfois appréhendés essentiellement en termes financiers.

Les ministères avaient généralement délégué adéquatement les pouvoirs; les délégations faisaient l'objet d'un examen périodique; et pour la plupart, les gestionnaires comprenaient leurs pouvoirs. Même si certains gestionnaires ministériels étaient satisfaits du niveau de délégation existant, ils étaient presque aussi nombreux à souhaiter des pouvoirs délégués supplémentaires. Ce dernier souhait incluait l'allégation que les limites de l'organisme central étaient trop restrictives ou que les pouvoirs de gestion des ressources humaines n'étaient pas assez souples.

Cadre de gestion des risques

Même si seuls deux ministères déclaraient posséder un cadre de gestion des risques exhaustif à l'échelon ministériel, les dix autres déclaraient l'existence de cadres de gestion des risques ou la mise en œuvre d'une gestion des risques à divers autres échelons. Cela incluait : évaluation et contrôle des risques dans certains domaines fonctionnels ou organisationnels; gestion des risques reliés à la santé et à sécurité au travail, des risques environnementaux ou des risques juridiques; et contrôle des risques associés aux projets d'immobilisations ou de technologie de l'information.

Dix ministères ont déclaré que le risque était régulièrement géré à l'échelon opérationnel en mettant à profit l'intuition et l'expérience. Deux de ces mêmes ministères ont déclaré que les dossiers ou les questions confidentiels faisaient l'objet d'une gestion des risques.

Dans le quart des ministères évalués, on déclarait qu'au minimum, certaines lignes directrices ou activités de formation, ou certains outils, étaient disponibles pour aider les gestionnaires à contrôler le risque.

Fait intéressant, deux ministères étaient déclarés posséder d'excellentes stratégies de gestion des risques sur les questions directement reliées à la santé, la sécurité ou la sûreté du public, mais n'étaient pas déclarés posséder de cadres satisfaisants pour contrôler les risques administratifs ou « commerciaux ».

Dans sept ministères, on déclarait que les gestionnaires n'avaient pas une compréhension pleine ou commune des notions de gestion des risques. Dans le tiers des ministères, le risque était parfois considéré essentiellement en termes financiers et les concepts devaient être élargis à d'autres domaines.

Culturellement, la majorité du personnel de cinq ministères était déclaré avoir une aversion pour le risque, deux de ces ministères déclarant une tolérance nulle ou limitée au risque. Dans deux autres ministères, on déclarait que les gestionnaires traitaient les risques sur le mode réactif, plutôt que proactif.

Dans quatre ministères, on déclarait que la responsabilité organisationnelle de la gestion des risques était imprécise ou n'était pas attribuée.

> Il n'existe aucune tolérance au risque dans le ministère. Globalement, le ministère a une aversion pour le risque.
>
> Il existe une tolérance limitée au risque à l'échelon politique au sein du ministère.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Le prix de la réussite

Lorsque les ministères estimaient que la situation devait être corrigée, ils parlaient généralement des besoins suivants :

- Élaborer et mettre en œuvre un cadre de gestion des risques à l'échelle du ministère;
- Appliquer le cadre de gestion des risques ministériel existant;
- Fournir aux gestionnaires une formation et des outils de gestion des risques; et
- Communiquer à grande échelle la nature de la tolérance au risque du ministère.

> La stratégie de gestion des risques est considérée comme essentielle pour habiliter les gestionnaires à devenir plus enclins à prendre des risques responsables.
>
> *Déclaration figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Niveaux de pouvoir

Sept ministères étaient déclarés posséder des pouvoirs délégués adéquats autant du point de vue que de leurs types que de leurs niveaux, alors que trois autres indiquaient que les délégations convenaient dans la plupart des situations – deux d'entre eux étudiaient la possibilité de déléguer des pouvoirs supplémentaires. Les deux autres déclaraient posséder des structures de délégation en place et intégralement communiquées. À une exception près, on déclarait que la majorité des gestionnaires comprenaient leurs pouvoirs. Dans la moitié des ministères, les pouvoirs faisaient l'objet d'un examen sur une base régulière. Dans un autre, l'ampleur de l'examen périodique variait.

Dans quatre ministères, les gestionnaires ont indiqué qu'ils étaient convaincus que le niveau de délégation existant appuyait l'exécution des responsabilités de programme.

Les gestionnaires de cinq ministères souhaitaient des délégations accrues dans certains domaines. Dans trois cas, cela incluait l'allégation que les limites de l'organisme central étaient trop restrictives ou que les pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines n'étaient pas suffisamment souples. Dans trois ministères, on déclarait que les pouvoirs administratifs ou opérationnels (programmes) n'étaient pas à la hauteur des responsabilités attribuées.

Dans deux ministères, on déclarait que la formation en gestion n'appuyait pas le renforcement des pouvoirs; que les mécanismes de responsabilisation n'étaient pas adéquats étant donné le renforcement des pouvoirs et que les gestionnaires pourraient ne pas tirer profit du renforcement des pouvoirs qui leur étaient accordés.

Le prix de la réussite

Généralement, les ministères avaient les besoins suivants :

- Examiner la délégation des pouvoirs existants compte tenu des responsabilités de programme et des objectifs stratégiques du ministère; et
- Contrôler l'application des pouvoirs.

Gérance rigoureuse

Critères

L'élément gérance rigoureuse a été évalué en fonction de neuf critères – *amélioration des processus d'affaires, outils et techniques, systèmes de suivi des transactions, technologies d'accès à l'information, cohérence de l'information, contrôles internes, méthodes comptables, vérification et examen internes* et *vérification et examen externes.*

Conclusions partielles

Même si un nombre limité de ministères possédaient une stratégie organisationnelle d'amélioration des processus d'affaires, des améliorations se concrétisaient aux échelons de la direction générale, du secteur ou de la région. Toutefois, les réserves suivantes étaient formulées : les processus étaient propres à la direction générale et ne convenaient pas nécessairement à des processus organisationnels imposés; les activités n'étaient pas stabilisées et donc, les améliorations étaient prématurées; et il était difficile de rallier un soutien à l'égard des initiatives d'amélioration.

Les technologies d'accès à l'information comme la bureautique et le courrier électronique, ainsi qu'Internet et intranet étaient largement disponibles. De plus, une série d'outils et de techniques de décision analytiques étaient à la disposition des gestionnaires, des spécialistes fonctionnels assurant le soutien au besoin. De concert avec la possibilité de surcharge d'information, la technologie d'accès à l'information soulevait un problème essentiel, à savoir la capacité des ressources humaines de l'utiliser de manière profitable. Le principal défi soulevé par l'application des outils et techniques de soutien des décisions correspondait à l'absence de souplesse des systèmes de suivi des transactions ministériels, de manière à permettre un accès facile à de l'information financière ou non financière exacte, ponctuelle et exhaustive. L'absence de formation disponible ou accessible était également l'un des facteurs signalés comme limitant l'utilité des outils et techniques et des systèmes de suivi des transactions.

La plupart des ministères déclaraient que les contrôles internes étaient adéquats dans la plupart des domaines ou que les gestionnaires étaient satisfaits du niveau des contrôles et systèmes d'équilibrage. Dans une majorité de ministères, le personnel des finances ou de la vérification interne assurait le suivi ou la vérification de l'application des contrôles. À deux exceptions près, tous les ministères possédaient de bonnes méthodes comptables ou des documents financiers adéquats. Dix ministères mettaient en œuvre ou étaient sur le point de mettre en œuvre la Stratégie d'information financière (SIF). L'absence générale de sensibilisation aux répercussions des méthodes comptables associées à la SIF sur les processus de gestion et de décision fait partie des futures difficultés signalées.

Même si la vérification interne était considérée comme source de valeur ajoutée dans la plupart des ministères, on signalait dans certains d'entre eux que les ressources qui lui étaient consacrées étaient insuffisantes. La grande majorité des ministères déclaraient à la

fois de bonnes relations avec le Bureau du vérificateur général (BVG) et des réponses positives aux recommandations du Bureau. Un certain nombre de ministères, toutefois, n'étaient pas en mesure d'utiliser intégralement les travaux du BVG, parce que cette fonction d'examen interne était considérée comme appuyant essentiellement les responsabilités générales à l'égard du Parlement, plutôt que les programmes des équipes de gestion ministérielles.

Amélioration des processus d'affaires

Même si seuls trois ministères ont déclaré posséder une stratégie organisationnelle d'amélioration des processus d'affaires, quatre autres ministères possédaient de grandes initiatives en cours à l'échelon ministériel. Ces sept ministères déclaraient que les processus d'affaires faisaient l'objet d'un examen sur une base régulière ou occasionnelle.

> Le transfert des responsabilités au sein du Ministère a créé la possibilité de rechercher des mécanismes d'exécution des programmes plus efficaces.
>
> *Déclaration figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Même en l'absence d'initiative ministérielle, des initiatives d'amélioration des processus d'affaires se déroulaient ponctuellement à l'échelon de la direction générale, du secteur ou de la région dans quatre ministères supplémentaires. Dans certains de ces cas, un certain nombre de sections des ministères s'étaient tournées vers un modèle d'amélioration plus inspiré du secteur privé et avaient obtenu une accréditation aux normes ISO 9000 pertinentes.

Dans les cas où des ministères possédaient une initiative ou une démarche organisationnelle, ils avaient également généralement une méthode de partage des meilleures pratiques au sein de l'organisation. On signalait des degrés de réussite variables de ces efforts.

Les ministères signalaient un certain nombre de difficultés en rapport avec l'amélioration des processus d'affaires, soit entre autres :

- Les processus sont propres à la direction générale;
- L'imposition des processus organisationnels ne donne pas toujours des résultats en régions;
- Les opérations ne se sont pas stabilisées;
- Il est difficile de rallier un soutien aux initiatives d'amélioration;
- Vision à court terme de l'amélioration; et
- Processus interfonctionnels créant des complications supplémentaires.

> Nombre de gestionnaires estiment qu'il n'existe pas de culture de l'amélioration continue au sein du ministère [...] il est difficile de se concentrer sur les améliorations, lorsqu'on s'efforce encore de stabiliser les activités.
>
> Les gestionnaires estiment qu'il existe des obstacles à la mise en œuvre des améliorations des processus d'affaires [...] Le degré d'amélioration des processus d'affaires dépend du degré de soutien des syndicats et des employés, des compétences et des aptitudes du personnel et de la disponibilité des ressources.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Le prix de la réussite

Lorsqu'existaient des difficultés, les ministères affichaient généralement les besoins suivants :

- culture d'amélioration;
- vision organisationnelle de l'amélioration des processus combinée à une stratégie globale de documentation des processus d'affaires;
- tribune pour le partage des meilleures pratiques; et
- évaluation des processus clés à la lueur des meilleures pratiques.

Outils et techniques

Selon les déclarations, les outils et techniques incluaient des éléments comme les orientations ou directives sur les analyses de rentabilité, les orientations sur l'analyse avantages-coûts, les systèmes de comptabilité par activités (CPA), les modèles d'établissement des coûts, les analyses de la valeur prévue, les modèles d'affectation des ressources, les analyses comparatives ou les modèles économiques. Ces outils et techniques avaient pour caractéristique essentielle la capacité de combiner les données

financières et non financières disponibles au sein du ministère pour appuyer les décisions de gestion.

Seuls quatre ministères déclaraient posséder une large gamme d'outils et techniques à la disposition des gestionnaires, et qui étaient utilisés au moins dans une certaine mesure. Six autres déclaraient que certains outils de base étaient disponibles, ou que des outils étaient disponibles ponctuellement.

Lorsque des outils plus complexes étaient utilisés, les gestionnaires avaient tendance à s'en remettre aux experts fonctionnels (p. ex., agents financiers, économistes, statisticiens, experts en RH, etc.) soit pour qu'ils les aident à appliquer les outils ou techniques, soit pour qu'ils effectuent eux-mêmes l'analyse. Dans certains cas, toutefois, cela s'appliquait même à la mise en œuvre des techniques financières de base.

Deux ministères ont déclaré que la capacité d'instituer des processus de décision améliorés était annulée par les pressions reliées aux autres priorités. Cela semblait inclure l'incapacité de prendre le temps de mettre au point les outils et de les appliquer, ou de prendre le temps de suivre une formation à l'utilisation des outils et techniques.

> On a utilisé de manière limitée l'analyse avantages-coûts, l'analyse comparative et les évaluations des meilleures pratiques. Les gestionnaires admettent généralement que ce sont des outils utiles pour la prise de décisions, mais d'autres priorités conflictuelles les ont empêchés d'aller plus loin dans ces domaines.
>
> Même si des outils technologiques sont disponibles, les gestionnaires n'ont pas été en mesure de les utiliser pleinement, en partie en raison de la charge de travail qui les empêche de suivre la formation requise.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Dans un ministère, on déclarait que les techniques et l'information financières n'étaient généralement pas appliquées aux décisions ministérielles et qu'une quantité supérieure d'analyses qualitatives était utilisée. On n'établissait toutefois pas avec précision si c'était en raison d'une prédisposition à se fier au jugement et à l'expérience plutôt qu'à l'information quantitative, ou de la disponibilité de l'information financière.

Les ministères étaient confrontés à un certain nombre d'autres difficultés d'application des outils et techniques qui appuient les décisions. Le principal défi correspondait au défaut des systèmes organisationnels de posséder la souplesse requise pour fournir l'information financière ou non financière nécessaire pour alimenter les outils et techniques utilisés – c'était l'un des problèmes signalés dans au moins la moitié des ministères évalués.

La qualité (exactitude, ponctualité ou exhaustivité) de l'information contenue dans les systèmes organisationnels constituait un problème complémentaire.

> En règle générale, les gestionnaires estiment que les systèmes ministériels sont trop rigides pour fournir l'information dont les gestionnaires ont besoin pour l'analyse.
>
> L'information des systèmes est un outil essentiel aux décisions; toutefois, elle n'est pas nécessairement intégrée, ponctuelle ou fiable.
>
> Les outils peuvent être acceptables, mais les données utilisées lorsqu'on les applique ne sont pas considérées comme suffisamment fiables.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Le prix de la réussite

Les ministères ont indiqué que pour progresser, il leur fallait :

- une approche ministérielle de la prise de décisions, qui encourage l'utilisation de l'information financière ou non financière;
- des outils et techniques élaborés à l'échelon organisationnel et mis à la disposition de tous;
- la sensibilisation à la disponibilité des outils et techniques;
- une orientation ou une formation à l'utilisation des outils et techniques;
- une souplesse et une exactitude améliorées des systèmes ministériels, pour fournir l'information nécessaire à l'application des outils et techniques; et
- une capacité améliorée des agents financiers d'appuyer les gestionnaires.

Systèmes de suivi des transactions

Tous les ministères effectuaient le suivi des transactions des finances et des ressources humaines (RH) à l'échelon organisationnel, la majorité étant déclarés « en surchauffe ». Même si sept ministères ont indiqué que l'information opérationnelle était disponible à l'échelon organisationnel, il était plus probable de trouver de l'information opérationnelle ponctuelle à l'échelon de la direction générale, du secteur ou de la région.

Les systèmes à l'échelon du ministère constituaient la principale source d'information pour les rapports au Parlement et aux organismes centraux. Ces exigences de compte rendu étaient précisément mentionnées comme systématiquement satisfaites dans la moitié des ministères.

Rares sont les ministères qui ont déclaré que l'information organisationnelle était fiable. Il en découlait un certain nombre de systèmes parallèles, dont certains étaient beaucoup plus raffinés qu'un simple « livre noir ». Un accès facile à de l'information intégrée, ponctuelle et exacte constituait le principal motif de préoccupation – l'information des RH étant déclarée comme une source d'inquiétude de premier plan. Dans seulement deux ministères, on signalait que les gestionnaires affichaient un sentiment d'appartenance à l'égard de l'information opérationnelle et administrative et, de ce fait, un sentiment de responsabilité à l'égard de son exactitude, de sa ponctualité et de son exhaustivité. Dans deux autres ministères, on indiquait que les gestionnaires éprouvaient un sentiment d'appartenance à l'égard des données opérationnelles.

Dans trois ministères, on déclarait le besoin d'intervention manuelle pour rendre l'information des systèmes intégrés utile aux gestionnaires.

Le prix de la réussite

Pour surmonter certains des problèmes, on proposait que :

- l'information financière et non financière soit intégrée à l'échelon ministériel[5];
- l'exactitude de l'information intégrée soit améliorée;
- l'accès à l'information intégrée soit facilité; et
- les gestionnaires soient formés aux systèmes ministériels.

Technologie d'accès à l'information

Le critère porte essentiellement sur la disponibilité de l'information sur le rendement (et connexe) pour les utilisateurs internes comme externes au moyen de technologies comme les réseaux locaux (LAN), les grands réseaux (WAN); Internet et intranet; et les systèmes de courrier électronique.

La grande majorité des ministères déclaraient une disponibilité généralisée de la bureautique et du courrier électronique, ainsi que d'Internet et d'intranet. Quatre de ces ministères déclaraient également que leurs principales applications organisationnelles étaient basées client-serveur. Un autre a déclaré que les applications de la direction générale ou de la région étaient basées client-serveur. Seul un ministère a signalé que l'entreposage des données était la formule utilisée pour rendre l'information disponible alors qu'un autre déclarait utiliser l'échange de données informatisées (EDI) pour faire affaires avec les clients. Seuls quatre ministères ont déclaré posséder des plans de sauvegarde et de secours en vigueur[6].

[5] Au moment de l'évaluation des capacités de la fonction moderne de contrôleur, des initiatives étaient en cours dans un certain nombre de ministères pour fournir des systèmes organisationnels de soutien des décisions de manière à améliorer l'intégration de l'information financière et non financière.

[6] Ce résultat est surprenant étant donné qu'au moment de nombre d'évaluations des capacités, les ministères étaient confrontés à la question du passage à l'an 2000 (ou venaient de le faire). La stratégie généralement reconnue à l'égard du passage à l'an 2000 aurait signifié l'examen et la mise à jour des plans de sauvegarde, de secours ou d'urgence.

Même si elle a été signalée précisément par seulement deux ministères, la capacité des effectifs de tirer profit de la technologie d'accès à l'information constituait l'un des grands défis. La surcharge d'information était également déclarée dans quelques cas source de difficultés.

> La perception individuelle est qu'on reçoit trop d'information sans avoir suffisamment de temps pour la traiter. La façon dont cette information nous parvient et sa qualité et son contenu constituent un problème.
>
> Internet n'est pas utilisé à son plein potentiel. Toutefois, certaines régions ont indiqué qu'elles avaient besoin de personnel qualifié pour concevoir des sites Web et des bases de données.
>
> Il existe des craintes que la technologie ne provoque une « surcharge d'information » avec pour résultat que les gens accordent moins d'attention aux données et deviennent donc moins informés plutôt que le contraire.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Le défi le plus important, signalé dans les deux tiers des ministères, correspondait à la difficulté pour les organisations d'adopter une vision de l'information ministérielle ou organisationnelle au-delà de l'information financière ou de l'information sur les RH. Dans un nombre important de ministères de grande taille, l'information opérationnelle était essentiellement détenue à l'échelon de la direction générale, du secteur ou de la région, compliquant l'accès des autres à cette information.

Le prix de la réussite

Voici certains des éléments dont avaient besoin les différents ministères :

- une stratégie ministérielle de gestion de l'information; et
- l'intégration de l'information sur le rendement aux autres données sur le rendement, financières ou sur les RH à l'échelon organisationnel.

Cohérence de l'information[7]

Dans la moitié des ministères, on déclarait que les systèmes d'information financière et opérationnelle étaient compatibles et dans trois autres, que les systèmes financiers

[7] En dépit de son titre, ce critère concerne la *compatibilité* des systèmes d'information financière (budgétisation, prévision et comptabilité) et opérationnelle, et la disponibilité de capacités de rédaction de rapports.

seulement étaient compatibles. Dans cinq ministères, on déclarait que les sites étaient reliés électroniquement et six ministères déclaraient des capacités de rédaction de rapports, qui n'étaient toutefois pas utilisées à grande échelle.

Sept ministères ont déclaré que le problème de l'incompatibilité nécessitait des activités de rapprochement manuelles ou automatisées importantes.

Dans certains cas, même lorsque les systèmes étaient compatibles, l'exactitude, l'intégralité ou la ponctualité de l'information étaient sources de préoccupations et rendaient ces données moins utiles aux décisions.

Le prix de la réussite

Lorsqu'existaient des difficultés, voici certains des besoins que devaient combler les différents ministères :

- Intégrer l'information financière et non financière ou l'information sur le rendement; et
- Fournir des capacités de rédaction des rapports faciles à utiliser et accessibles.

Contrôles internes

Six ministères ont déclaré que les contrôles internes suffisaient dans la plupart des secteurs du ministère. Dans deux autres, les gestionnaires étaient satisfaits du niveau des contrôles et équilibrages et un autre ministère a indiqué que les contrôles exercés sur les opérations financières étaient satisfaisants. Seul un ministère a déclaré que les contrôles exercés sur les opérations financières l'étaient essentiellement au moyen de méthodes manuelles. Les trois quarts des ministères ont déclaré posséder des pouvoirs délégués adéquats; toutefois, seuls trois d'entre eux possédaient également des procédures bien documentées. Dans une majorité des ministères (sept sur 12), le personnel des finances ou la vérification interne contrôlaient ou examinaient l'application des contrôles.

Dans sept ministères, les contrôles étaient considérés comme inadéquats dans certains domaines, ou ne disposait que d'une assurance limitée que les contrôles étaient appliqués uniformément partout.

Les gestionnaires de cinq ministères se sont dits préoccupés par le caractère excessif de certains contrôles imposés à l'échelon central, et ont déclaré qu'il était probable que les contrôles ne se soient pas adaptés aux réalités actuelles.

Dans au moins trois ministères, les gestionnaires ont été déclarés ne pas être parfaitement informés de leurs responsabilités de contrôle, ou ne pas être à l'aise avec la façon dont les pouvoirs qui leur ont été délégués devaient être utilisés.

> Il n'existe aucun cadre de contrôle formel pour le ministère, pas plus que les gestionnaires ne sont nécessairement conscients de leurs responsabilités en relation avec le contrôle.
>
> [...] les gestionnaires ne sont pas toujours à l'aise ou familiarisés avec la façon dont les pouvoirs financiers, administratifs et en matière de ressources humaines qui leur sont délégués doivent être utilisés.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Le prix de la réussite

Pour traiter certains des problèmes soulevés, les ministères affichaient les besoins suivants :

- élaborer un cadre de contrôle interne axé sur les risques;
- documenter ce cadre;
- accroître la sensibilisation des gestionnaires à leurs responsabilités à l'égard des contrôles internes; et
- améliorer le contrôle suivi de l'application des contrôles internes.

> Certains experts estiment que les contrôles [...] ont été trop affaiblis, du fait de la diminution de la perception d'être « trop contrôlés ».
>
> Le transfert des responsabilités et la réduction des effectifs ont été perçus par certains comme ayant affaibli l'efficacité du cadre de contrôle interne.
>
> [...] nombre de postes reliés à certains aspects du contrôle ont été réduits.
>
> Le système des contrôles internes est très axé sur les processus et limite la capacité des gestionnaires de prendre des risques contrôlés (p. ex., passation de marchés, dotation).
>
> [...] certains domaines (p. ex., voyages, marchés, dotation) sont considérés comme trop contrôlés.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Méthodes comptables

À deux exceptions près, tous les ministères étaient déclarés posséder de bonnes méthodes comptables ou des dossiers financiers adéquats. Dix ministères ont été déclarés avoir mis en œuvre la Stratégie d'information financière (SIF), ou être en train de le faire.

Dans le tiers des ministères, la structure des coûts était essentiellement axée sur les dépenses, avec des structures de codification qui ne comblaient pas les besoins des gestionnaires.

Dans cinq des ministères évalués, on déclarait que les gestionnaires avaient une compréhension très rudimentaire des méthodes comptables nécessaires ou n'étaient pas familiarisés du tout avec ces méthodes. Dans ces ministères, les gestionnaires avaient tendance à déléguer toutes les activités reliées à la comptabilité au personnel administratif ou financier.

De plus, la majorité des ministères déclaraient que les gestionnaires n'étaient pas informés des répercussions de la comptabilité d'exercice (mise en œuvre dans le cadre de la SIF) sur leurs processus de gestion et leurs décisions. Pour surmonter cette lacune des connaissances, un certain nombre de ministères étaient en voie de mettre en œuvre des efforts de communication et de sensibilisation importants.

> La plupart des gestionnaires ne sont pas familiarisés avec les méthodes comptables de base, mais ils se fient à des spécialistes dans le domaine.
>
> La plupart des gestionnaires ne font pas de comptabilité [...] eux-mêmes, et ils en ont une connaissance et une compréhension très rudimentaires [...] Ils demandent l'aide des spécialistes financiers ou des ressources administratives [...] ou délèguent cette responsabilité à ceux-ci.
>
> La SIF est considérée essentiellement comme concernant la communauté financière pour l'instant.
>
> [...] on constate une compréhension limitée des répercussions de la Stratégie d'information financière (SIF) sur leurs activités et leurs rapports.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Le prix de la réussite

Les différents ministères devraient fournir à leurs gestionnaires :

- une connaissance élargie des répercussions et des avantages de la mise en œuvre de la SIF, ce qui inclut les enjeux qui entourent la comptabilité d'exercice et l'application des principes comptables généralement reconnus (PCGR);
- une formation aux principes de base de la comptabilité dont ils ont besoin pour assumer leurs responsabilités.

Vérification et examen internes

Les comités de vérification étaient déclarés être actifs dans les deux tiers des ministères évalués. Dix ministères déclaraient posséder des plans de vérification à l'échelon organisationnel, dont l'intégralité était axée sur les risques ou reliée aux plans d'activités ministériels.

Dans trois ministères, on déclarait que la vérification interne participait à l'élaboration des nouveaux systèmes, programmes et des nouvelles politiques ou initiatives. Dans la moitié des ministères, les vérifications internes donnaient lieu à des plans d'action formels, qui faisaient l'objet d'un suivi. Plus important encore, dans sept ministères, la vérification interne était considérée comme source de valeur ajoutée, et dans un autre, elle était axée sur l'amélioration du rendement.

> De plus en plus, les vérificateurs se concentrent sur les enjeux importants plutôt que sur les erreurs de détail.
>
> *Déclaration figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

On déclarait que les innovations définissaient les caractéristiques de la vérification interne dans trois ministères et, dans deux d'entre eux, la vérification interne était utilisée comme un « passage obligé » du processus d'avancement professionnel des gestionnaires.

Cinq ministères ont déclaré que la vérification interne n'était pas dotée des ressources suffisantes. En conséquence, dans deux de ces ministères, la vérification interne avait axé son travail sur les problèmes de conformité.

> Les gestionnaires en régions bénéficieraient d'un plus grand nombre de vérifications axées sur la dimension opérationnelle, pour leur propre protection.
>
> La capacité de la vérification interne a été réduite dans des proportions importantes pour répondre aux besoins de réduction de l'examen de programme.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Le prix de la réussite

Lorsqu'existaient des difficultés, les ministères affichaient les besoins suivants :

- Concevoir des plans de vérification axés sur le risque et reliés aux plans d'activités;
- Communiquer à plus grande échelle les plans et processus de vérification interne; et
- Assurer que les plans d'action sont préparés en réponse aux vérifications et en assurer le suivi.

Vérification et examen externes[8]

La grande majorité des ministères ont déclaré de bonnes relations avec le BVG et une bonne coordination entre les vérificateurs externes et internes. Dix ministères ont déclaré élaborer régulièrement des plans d'action en réponse aux vérifications ou aux examens externes, la majorité de ceux-ci faisant l'objet d'un suivi formel. Le tiers des ministères ont été déclarés utiliser les résultats pour les besoins de la planification stratégique. Dans deux ministères, on déclarait que l'équipe de direction fournissait un avis sur les domaines prioritaires à traiter par le BVG.

Nombre des difficultés mises en évidence en relation avec ce critère avaient plus à voir avec la nature des vérifications et examens externes qu'avec le ministère lui-même. C'est ce que confirment les évaluations réalisées dans le quart des ministères, qui établissement qu'en raison du fait que la gestion ministérielle interne n'était pas le principal client de la vérification et de l'examen externes, les résultats n'étaient pas aussi utiles qu'ils pourraient l'être. Cinq ministères ont déclaré que les recommandations du BVG étaient parfois problématiques, parce qu'elles n'étaient pas réalisables en termes de ressources, qu'elles n'étaient pas assez précises ou qu'elles n'étaient pas adaptées aux priorités ministérielles. Cela pourrait être la raison pour laquelle deux ministères ont été déclarés de pas incorporer systématiquement les résultats de la vérification ou de l'examen externes aux travaux de planification.

> Certains gestionnaires se sont dits préoccupés par le fait que si ces vérifications externes fournissent une analyse de qualité des processus et résultats ministériels, elles ne fournissent pas suffisamment d'indications pour mettre en œuvre les améliorations.
>
> D'autres [...] estiment que les vérifications ne soulèvent pas les enjeux qui ne sont pas déjà connus, ou ne formulent pas de recommandations utiles au ministère.
>
> On constate chez les gestionnaires la perception que les rapports du Bureau du vérificateur général sont plus utiles au Parlement qu'aux gestionnaires de programme.
>
> L'opinion générale veut que le BVG pourrait être plus nuancé en faisant état à la fois des constatations positives et des constatations négatives.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

[8] Ce critère est intitulé « vérification et examen externes » et donc, il suppose que *tous* les types d'examens minutieux externes sont pris en compte dans le cadre de l'évaluation. Toutefois, l'accent a été mis sur la vérification de l'optimisation des ressources effectuée par le Bureau du vérificateur général (BVG) – seuls deux rapports d'évaluation des capacités ministérielles de la fonction moderne de contrôleur mentionnaient brièvement des examens effectués par d'autres organismes.

Partage des valeurs et éthique

Le critère

L'élément partage des valeurs et éthique a été évalué à la lueur d'un seul critère – *cadre de principes éthiques et de valeurs*.

Conclusions partielles

Aucune conclusion d'ensemble n'est présentée, étant donné que seul un critère a été utilisé.

Cadre de principes éthiques et de valeurs

Même si seul un ministère a déclaré posséder un cadre intégralement conçu et mis en œuvre, trois autres avaient élaboré soit un code de déontologie, soit un équivalent très voisin, et l'avait promulgué à l'échelle du ministère. Cinq autres avaient élaboré des énoncés de mission et de vision ministériels qui avaient été largement communiqués au sein du ministère. Dans quatre ministères, individuellement, les directions générales, les secteurs ou les unités fonctionnels avaient élaboré des codes de déontologie destinés à leur organisation.

Sept ministères ont déclaré un environnement généralement éthique, en soulignant des éléments comme : peu de preuves de comportements non éthiques, le fait que rares sont les infractions qui se produisent; le personnel est considéré comme ayant un comportement conforme à l'éthique; le personnel sait ce qui constitue un comportement éthique; et la culture de l'organisation fait la promotion des comportements conformes à l'éthique. Dans le tiers des ministères, on a déclaré que les gestionnaires comprenaient et respectaient les lignes directrices concernant les conflits d'intérêts.

Cinq ministères ont déclaré que les employés avaient à leur disposition un soutien lorsqu'ils étaient confrontés à des dilemmes éthiques sous forme d'un ombudsman ou de coordonnateurs de l'éthique. Deux ministères possédaient des programmes de formation traitant des principes éthiques en milieu de travail.

Seul un ministère a été signalé avoir réalisé des évaluations et des enquêtes formelles auprès du personnel pour jauger le climat déontologique et traiter les questions soulevées. Dans huit autres ministères, toutefois, on signalait que le dialogue sur les principes éthiques avait commencé.

> [...] un cours de formation sur les principes éthiques et les conflits d'intérêts a été offert au sein du Ministère. (Plus de 1 000 gestionnaires ont été formés.)
>
> Des séances « aire ouverte » sont organisées avec le personnel pour examiner les principes éthiques et les valeurs. Chaque employé a le sentiment d'avoir la possibilité de faire part de ses inquiétudes.
>
> Nombre d'organisations au sein du Ministère ont élaboré leurs propres énoncés de valeurs [...] après de vastes consultations du personnel. Ces valeurs sont visibles et bien connues dans les différents secteurs. En règle générale, ces valeurs se reflètent dans les comportements de la direction et des employés.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Les questions soulevées dans les rapports d'évaluation des capacités ministérielles variaient, aucune tendance précise ne pouvant être distinguée. Les questions soulevées incluaient :

- Sentiment que les comportements inacceptables ne font pas l'objet de mesures adéquates;
- Sentiment que les principes éthiques opérationnels peuvent être en conflit avec les principes éthiques administratifs;
- Formation insuffisante à la façon de composer avec les dilemmes éthiques quotidiens; et
- Absence de consensus quant à ce qui constitue un comportement acceptable en rapport avec les lignes directrices sur les conflits d'intérêts.

Dans quelques ministères, on s'est dit inquiet que la documentation formelle d'un code de déontologie ne soit trop normative et réduise le jugement fondamentalement individuel à appliquer aux dilemmes éthiques.

> À certains points de vue, la culture appuie les intérêts personnels (reconnaissance, promotion) plutôt que les valeurs ministérielles. La culture est bien ancrée et il serait difficile de la changer.
>
> La réduction des effectifs et le renforcement de la délégation des pouvoirs et responsabilités qui en découlent sont considérés comme ayant créé des dilemmes éthiques.
>
> [...] la pression, souvent politique, incitant à dépenses les fonds de programme et à livrer rapidement les services, peut soulever des problèmes éthiques. Inquiétude quant aux « messages confus » qui sont communiqués.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

On a également soulevé la question du contrôle des principes éthiques et des valeurs, puis de leur mise en application, lorsqu'on constate un comportement contraire à la déontologie d'un employé.

Le prix de la réussite

Lorsqu'il existait des problèmes, les ministères affichaient les besoins suivants :

- Élaborer un code de déontologie;
- Effectuer des évaluations et des sondages pour déterminer le climat éthique dans le ministère; et
- Fournir une formation et un soutien connexes.

Analyse du contenu : Les facteurs habilitants de la fonction moderne de contrôleur

Leadership stratégique

Critère

L'élément du leadership stratégique a été évalué selon quatre critères – *engagement du leadership* à l'égard des pratiques de la fonction moderne de contrôleur, *rôle de l'agent financier principal (AFP)* au sein du ministère, *engagement de la direction* à l'égard des pratiques de la fonction moderne de contrôle et *lien entre la planification stratégique* et la planification des activités et l'affectation des ressources.

Conclusions partielles

Dans la majorité des ministères, la haute direction avait examiné et compris les concepts de la fonction moderne de contrôleur et affiché son engagement en nommant un cadre supérieur chargé d'animer les efforts et en affectant les ressources nécessaires. Aux échelons inférieurs et en régions, le degré de sensibilisation, d'engagement et de mise en œuvre des pratiques de la fonction moderne de contrôleur variaient, mais étaient généralement inférieurs. À ces échelons de direction, la fonction moderne de contrôleur était simplement considérée comme l'une des nombreuses initiatives du ministère et du gouvernement, sans grand sens des liens ou des priorités relatives. Cela était souvent combiné à la vision ou la perception que la « fonction moderne de contrôleur » concerne les questions financières ou s'y limite.

Le soutien plus modéré à ces échelons de direction était également clair dans les ministères où on affirmait que la « gestion ponctuelle ou au coup par coup » était le style de gestion dominant, ou ceux où les priorités internes étaient consacrées à la gestion des programmes.

L'agent financier principal (AFP) faisait partie intégrante de l'équipe de direction et il était généralement considéré comme fournissant des avis de niveau stratégique. Plus on s'éloignait du sommet et du centre de l'organisation, plus les agents financiers avaient tendance à fournir des avis au niveau transactionnel et des avis stratégiques de portée limitée seulement.

Même si seul un nombre limité de ministères possédaient un *processus* de planification stratégique bien développé, la majorité possédaient des priorités stratégiques bien formulées et communiquées, qui étaient présentées sous forme de « plans stratégiques ». Les grandes difficultés signalées en rapport avec la planification stratégique correspondaient aux besoins de coordination à l'échelle du ministère, et de mesures du rendement par rapport aux priorités stratégiques. On signalait également une confusion quant à la signification des divers termes de planification.

Engagement du leadership

À l'échelon de la haute direction, les concepts de la fonction moderne de contrôleur étaient examinés et compris, et on constatait un engagement à l'égard de l'initiative. Cet engagement était affiché de manière plus tangible par la nomination d'un cadre supérieur chargé d'animer l'effort; par l'affectation des ressources, et par l'élaboration de plans concrets. Dans un ministère, les responsabilités de la « fonction moderne de contrôleur » étaient incorporées aux descriptions de travail de l'équipe de la haute direction. Des efforts de communication dynamiques amélioraient la compréhension des pratiques de la fonction moderne de contrôleur – un ministère avait même produit un vidéo sur le sujet.

Dans de nombreux ministères, le degré de connaissance, d'engagement et de mise en œuvre, en rapport avec les pratiques de la fonction moderne de contrôleur variait, mais il était généralement inférieur lorsqu'on descendait dans la hiérarchie ou lorsqu'on se rendait en régions.

L'amélioration des pratiques de la fonction moderne de contrôleur était considérée comme l'une des nombreuses initiatives d'amélioration au ministère et au gouvernement, sans grand sens des liens ou des priorités relatives. Cela était particulièrement évident dans les ministères où on affirmait que la « gestion au coup par coup » ou « gestion ponctuelle » était le style dominant.

Dans au moins trois ministères, le terme « fonction moderne de contrôleur » était considéré comme trop financier alors qu'en fait, les concepts formulés traduisaient une vision beaucoup plus large de la gestion – en fait, certains de ces ministères parlaient de « méthodes de gestion moderne ». On affirmait que cela introduisait de la confusion à l'égard de la terminologie. Dans un cas, on se déclarait également préoccupé par le fait que l'initiative était menée par les finances plutôt que par les gestionnaires hiérarchiques. Dans trois ministères, on se disait inquiet que le taux de renouvellement élevé de la haute direction ne se traduise par des messages contradictoires et une difficulté à maintenir l'élan.

> L'initiative de la fonction moderne de contrôleur est l'une parmi d'autres des multiples initiatives gouvernementales actuellement en cours, ce qui complique la gestion des priorités.
>
> Il existe le sentiment que l'engagement de la direction ne s'et pas toujours traduit par des actes. Cela pourrait être imputable au trop grand nombre d'initiatives à l'échelle du ministère et du gouvernement.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Le prix de la réussite

Lorsque les ministères estimaient qu'il existait des problèmes, ils affichaient généralement les besoins suivants :

- Liaison et classement par ordre de priorité des « initiatives ».

- Renforcement des activités d'éducation de la haute direction par le personnel de la fonction moderne de contrôleur.
- Nomination d'un cadre dirigeant chargé d'être le chef de file de l'initiative.
- Planification de la mise en œuvre, ce qui inclut des stratégies de communication de qualité.
- Augmentation de la formation financée en dehors des crédits habituels.

Rôle de l'agent financier principal

Dans tous les ministères évalués, l'agent financier principal (AFP) était déclaré faire partie intégrante de l'équipe de la haute direction et, dans la moitié des ministères, on signalait qu'il formulait des avis à l'échelon stratégique. Dans le tiers des cas, les agents financiers de tous les échelons avaient une relation fonctionnelle avec l'AFP. Le personnel de l'AFP était considéré comme formulant des avis financiers et dans deux cas, également des avis non financiers – mais pas à l'échelon stratégique.

Au fur et à mesure qu'on s'écartait vers la périphérie et vers le bas de l'organisation, les agents des finances avaient tendance à fournir leurs avis financiers essentiellement à l'échelon transactionnel et, même dans certains des cas où ils étaient considérés comme faisant partie de l'équipe de direction à l'échelon local, ils ne formulaient pas d'avis stratégiques. Dans le quart des ministères, les gestionnaires étaient déclarés ne pas tirer profit de la grande diversité des avis et services financiers disponibles.

Dans quatre des ministères, les gestionnaires estimaient que le personnel des finances était axé sur le contrôle plutôt que sur le service ou qu'il était en dernier ressort responsable de la probité, de la prudence et de la conformité aux politiques financières.

Le prix de la réussite

Les ministères ont indiqué que pour s'améliorer, il leur fallait :

- Une amélioration de la capacité du personnel financier de fournir des avis stratégiques à tous les échelons.
- Des délimitations plus précises des rôles des conseillers financiers, en dehors du rôles de conseiller (p. ex., planificateurs des activités) et gestionnaires.
- Communication élargie des services consultatifs offerts par le personnel financier.

Le personnel est informé des règles et règlements, mais il limite généralement ses avis à l'interprétation stricte des politiques. Cela pourrait être dû à un certain nombre de motifs : degré d'expérience, tolérance au risque, formation.

En raison de la pénurie du personnel financier dans de nombreux secteurs, il n'y a souvent pas suffisamment d'employés pour combler les exigences d'analyses et de rapports financiers de base et pas suffisamment de temps pour étendre les services aux analyses et avis stratégiques à valeur ajoutée supérieurs.

Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels

Engagement de la direction

Dans une majorité (dix sur 12) des ministères, les gestionnaires comprenaient leurs responsabilités de gestion courantes et ils les assumaient. Dans certains cas, ils effectuaient une promotion active de méthodes de gestion améliorées, même si elles ne faisaient pas partie d'un programme ministériel officiel. Dans environ le tiers des ministères, les gestionnaires sollicitaient des avis financiers ou les utilisaient pour examiner les répercussions financières (et dans certains cas humaines) des nouvelles propositions. Dans certains cas, on déclarait que les réductions budgétaires et l'augmentation des responsabilités avaient accéléré l'adoption de méthodes de gestion améliorées.

Dans trois des ministères, les répercussions financières des nouvelles initiatives n'étaient pas prises en compte ou seulement du point de vue du volet financement.

Les pratiques de la fonction moderne de contrôleur étaient moins appuyées dans les ministères où on mettait l'accent soit sur l'exécution des programmes soit sur la gestion des dossiers plutôt que sur la gestion financière ou l'amélioration des méthodes de gestion. De manière similaire, dans les secteurs où ces pratiques étaient considérées simplement comme une priorité de plus parmi d'autres, ou ceux où le nombre de « priorités » était trop élevé, les gestionnaires éprouvaient des difficultés à appuyer les pratiques de la fonction moderne de contrôleur. Cela était exacerbé par la perception que les pratiques de la fonction moderne de contrôleur créeraient un fardeau administratif supplémentaire (ou une règle) qui, soit affaiblirait complètement la capacité du gestionnaire de gérer, soit aurait peu de répercussions positives sur la prestation des programmes.

La question d'associer la « fonction moderne de contrôleur » aux questions financières se posait une fois de plus – l'un des ministères où cette vision était répandue était le Secrétariat du Conseil du Trésor.

> Le Ministère fonctionne sur un mode réactif [...] Les répercussions financières des décisions sont rarement des sujets de préoccupation importants de la haute direction.
>
> Certains gestionnaires ont remis en question la pertinence des meilleures pratiques conçues dans des grands secteurs urbains très évolués à l'échelon des bureaux « ruraux » ou de celles qui proviennent de l'AC à l'échelon des régions où on effectue des « tâches multiples ».
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Le prix de la réussite

Pour surmonter certains des défis soulevés, on a proposé certaines des pistes suivantes :

- L'augmentation des discussions et de l'information sur la fonction moderne de contrôleur serait utile – cela devrait inclure des preuves tangibles des liens entre la fonction moderne de contrôleur et les résultats de programme positifs.

- Une formation devrait être dispensée sur les tâches et responsabilités des gestionnaires et agents financiers à l'égard de la fonction moderne de contrôleur.
- Renforcer les mesures incitatives et le soutien de la direction à la mise en œuvre de ces méthodes de gestion modernes ou de l'initiative de la fonction moderne de contrôleur.

Lien avec la planification stratégique

Même si seulement le quart des ministères possédaient un processus de planification stratégique élaboré, la majorité (dix sur 12) avaient des priorités stratégiques bien formulées et communiquées dans le cadre d'un plan stratégique officiel ou de documents de substitution (généralement le *Rapport sur les plans et les priorités* (RPP)). On signalait que des plans de niveau inférieur étaient reliés aux plans ministériels dans environ la moitié des ministères évalués.

La principale difficulté signalée correspondait à la coordination des efforts de planification stratégique à l'échelle du ministère, de manière à ce que les liens entre les plans aux divers échelons soient évidents.

On signalait également une confusion à l'égard de la signification de termes comme les plans « stratégiques » et « d'activités » et à l'égard de la place du RPP au sein du processus de planification stratégique. Cela incluait également la question de l'existence de plans « stratégiques » aux échelons organisationnels inférieurs à l'échelon du ministère.

L'absence de mesures du rendement à l'égard des priorités stratégiques énoncées constituait une difficulté commune.

> Il existe un consensus sur le fait que les priorités stratégiques ne sont pas clairement formulées pour le Ministère, ni apparentes à l'échelon de la direction ministérielle.
>
> Même s'il n'existe aucun document de planification stratégique officiel, la plupart des gestionnaires estiment que les cinq objectifs stratégiques représentent la vision stratégique du Ministère.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Le prix de la réussite

Lorsqu'existaient des difficultés, voici certaines des mesures que devaient prendre les ministères :

- Élaborer une stratégie coordonnée de planification stratégique;
- Préparer un plan « stratégique » qui précise les priorités stratégiques; et
- Classer les priorités stratégiques et autres au moyen d'un processus d'évaluation des risques.

Plus généralement, les ministères avaient besoin des éléments suivants :

- Une terminologie de planification commune; et
- De l'information sur le rendement à l'égard des priorités stratégiques.

Gens motivés

Critère

L'élément gens motivés a été évalué selon quatre critères – *compétences relatives à fonction moderne de contrôleur, satisfaction des employés, valorisation de la contribution des employés* et *soutien de spécialistes.*

Conclusions partielles

Les réformes de la gestion de la fonction publique comme la décentralisation des décisions, la rationalisation des procédures et la diversification des modes de prestation, combinées aux réductions des ressources connexes, ont soulevé des défis interdépendants, qui deviennent passablement évidents lorsqu'on évalue cet élément de l'évaluation des capacités de la fonction moderne de contrôleur – *gens motivés.*

Tous les ministères ont déclaré qu'une formation en gestion était disponible; toutefois, dans seulement un faible nombre de cas, les compétences relatives à la fonction moderne de contrôleur ou apparentées étaient intégrées à la formation. Malheureusement, en raison de ressources insuffisantes pour dispenser la formation ou de pressions reliées à la charge de travail, les gestionnaires ne recevaient pas une formation suffisante à la fonction moderne de contrôleur ou aux méthodes de gestion moderne. Les nouveaux modes de prestation des services gouvernementaux, assurés par ou avec des tiers, ont créé des pressions supplémentaires nécessitant l'introduction d'une formation à la façon de gérer ces relations et une formation plus axée sur la gestion.

Même si seuls quatre ministères avaient mis en place des méthodes formelles pour déterminer la satisfaction des employés et donner suite aux problèmes soulevés, d'autres utilisaient un certain nombre de méthodes informelles. En rapport avec l'évaluation de la satisfaction des employés, les grands défis mis en évidence consistaient à surmonter le cynisme des employés et à assurer que le personnel reconnaissait le lien entre les changements concrets mis en œuvre et les problèmes soulevés dans le cadre des sondages auprès des employés.

On déclarait que la plupart des ministères constituaient un environnement de travail adéquat et que la participation des employés était encouragée. Dans la moitié des ministères, l'information était librement partagée et on déclarait que les discussions y étaient très ouvertes, certains de ces gestionnaires ou employés participant activement aux décisions. On signalait que des programmes de récompenses et de reconnaissance officiels étaient en place dans une majorité des ministères. De plus, dans la moitié des ministères, un certain nombre d'initiatives tangibles axées sur la dimension humaine assuraient de manière visible la valorisation des personnes. Dans certains cas, toutefois, on estimait que les messages sur ce plan étaient confus. Voici certains exemples cités : le problème de l'équité salariale; et la réduction des effectifs suscitant une augmentation de

la charge de travail et les répercussions négatives qui en découlent sur la vie familiale ou les possibilités de formation.

Dans la majorité des ministères, les gestionnaires étaient satisfaits de la qualité du soutien offert par les experts – même si, dans quatre cas, les gestionnaires indiquaient que le soutien était insuffisant. En dépit de cette évaluation positive, certains mettaient le manque de capacités dans les fonctions spécialisées sur le compte des réductions des ressources non opérationnelles durant l'examen des programmes.

Compétences relatives à la fonction moderne de contrôleur

Dans trois ministères, les compétences relatives à fonction moderne de contrôleur avaient été intégrées aux profils du leadership et, dans un autre, certaines des compétences requises concernant la fonction moderne de contrôleur avaient été intégrées à ces profils. Dans quatre ministères supplémentaires, les compétences relatives à fonction moderne de contrôleur étaient déclarées avoir été incorporées aux profils du leadership pour l'échelon EX seulement. Dans le tiers des ministères, des séances de sensibilisation aux compétences relatives à la fonction moderne de contrôleur avaient été organisées. Seul un ministère avait réalisé une analyse des lacunes dans les compétences relatives à la fonction moderne de contrôleur.

Dans quatre ministères, on déclarait un transfert de connaissances satisfaisant entre les experts fonctionnels et les gestionnaires.

Tous les ministères ont déclaré qu'une formation en gestion était disponible. Toutefois, dans seulement quatre d'entre eux, on déclarait que les compétences relatives à la fonction moderne de contrôleur ou apparentées avaient été incorporées à cette formation. Dans quatre ministères, on signalait que dans au moins une partie des directions générales ou des régions, des plans d'apprentissage ou de formation étaient préparés pour les gestionnaires.

Dans sept ministères, les attentes à l'égard de la fonction moderne de contrôleur ou les principes de gestion n'avaient pas été précisés ou communiqués à l'échelle du ministère.

Dans la majorité (neuf sur 12) des ministères évalués, on indiquait que même si une formation était offerte, les gestionnaires ne recevaient pas une formation adéquate. Les deux principaux motifs invoqués étaient : ressources financières ou humaines insuffisantes pour assurer la formation; ou charge de travail ne permettant pas aux gestionnaires de prendre le temps requis pour perfectionner leurs compétences. Dans deux ministères, on déclarait que la formation en cours d'emploi était la stratégie de formation des nouveaux gestionnaires la plus répandue et, dans un autre cas, on privilégiait l'expérience plutôt que la formation.

> La plupart des gestionnaires estiment que le Ministère leur offre un accès à des cours de formation en gestion. [...] Toutefois, ils estiment ne pas avoir le temps d'assister à la formation.
>
> Les gestionnaires se sont dits préoccupés par l'investissement en temps requis pour suivre une formation officielle, étant donné les pressions opérationnelles.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Deux ministères ont indiqué que les nouveaux modes de prestation des services gouvernementaux, soit avec ou par des tiers, avaient suscité des pressions supplémentaires nécessitant l'introduction d'une formation à la façon de gérer ces relations et d'une formation plus axée sur la gestion.

> Les gestionnaires devraient se voir offrir une formation à la façon de gérer dans un cadre de prestation des services en partenariat. Il s'agit d'un changement culturel notable pour les gestionnaires et l'organisation dans son ensemble.
>
> *Déclaration figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Le prix de la réussite

Lorsque les ministères déclaraient des difficultés, il leur fallait généralement :

- Préciser, communiquer et incorporer à la formation en gestion les compétences relatives à la fonction moderne de contrôleur nécessaires;
- Préciser les lacunes des compétences en gestion requises pour la fonction moderne de contrôleur;
- Fournir un financement ou d'autres mesures incitatives pour encourager les gestionnaires à mettre à profit la formation disponible; et

- Améliorer le processus d'évaluation du rendement et de perfectionnement professionnel pour assurer une stratégie plus systématique de renforcement des compétences en gestion requises pour la fonction moderne de contrôleur.

Satisfaction des employés

Seuls quatre ministères ont été déclarés posséder une stratégie officielle suivie pour déterminer la satisfaction des employés et intervenir à l'égard des problèmes soulevés. Ces ministères utilisaient essentiellement des sondages auprès des employés – deux ont déclaré utiliser des systèmes de rétroaction à 360 °, et deux des séances de réflexion régulières (retraites) du personnel, comme méthodes d'évaluation. Dans deux ministères ayant des stratégies officielles, la satisfaction des employés faisait partie des ententes de responsabilisation des gestionnaires et un poste d'ombudsman des employés avait été créé.

Sept ministères supplémentaires étaient déclarés utiliser un certain nombre de méthodes pour évaluer la satisfaction des employés de manière plus informelle. Ces méthodes incluaient :

- Sondages dans certaines directions générales ou régions;
- Rétroaction à 360 ° dans certaines directions générales ou régions;
- Consultations syndicat-direction;
- Assemblées du personnel; et
- Politiques portes ouvertes.

La moitié des ministères déclaraient posséder des plans d'action en vigueur pour traiter les enjeux soulevés dans leurs ministères par le sondage des employés de la fonction publique de 1999.

Un ministère a signalé comme problème le fait que les employés ne voyaient pas toujours le lien entre les changements concrets mis en œuvre et les enjeux soulevés dans le cadre des sondages auprès des employés.

Dans un autre ministère, on a précisé le problème du cynisme des employés.

> Les activités de suivi du sondage [...] de 1993 ont été limitées. De plus, diverses initiatives à l'échelle de la fonction publique, comme FP2000 et le PGEE ont fait la promotion de changements positifs qui ne se sont pas concrétisés. Aussi, les employés peuvent bien faire preuve de cynisme à l'égard des initiatives de changement.
>
> *Déclaration figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Le prix de la réussite

En règle générale, les ministères affichaient les besoins suivants :

- Élaborer des mécanismes officiels pour réunir les commentaires des employés et traiter les enjeux soulevés, ce qui inclut une communication à grande échelle des résultats et des mesures prises; et
- Intégrer, contrôler et suivre les résultats des mécanismes de rétroaction des employés au fil du temps.

Les ministères qui possédaient des systèmes bien conçus devaient inclure les résultats en termes de satisfaction des employés à leurs systèmes de mesures du rendement ministériels.

Valorisation de la contribution des personnes

Sept des ministères étaient déclarés constituer des milieux de travail satisfaisants; et, un autre ministère déclarait que les personnes étaient généralement traitées avec respect. Sept ministères déclaraient des programmes officiels de récompense et de reconnaissance en vigueur, trois d'entre eux étant déclarés très actifs. Dans la moitié des ministères, un certain nombre d'initiatives axées sur les personnes permettaient de valoriser de manière visible les effectifs, parmi lesquelles : encadrement actif, formation, échanges internationaux et rotation des postes; groupes de consultation des employés, activités sociales; et séances de réflexion.

Dans une majorité (neuf sur 12) des ministères, un certain nombre de ministères permettaient d'encourager les employés à s'exprimer. Dans la moitié des ministères, on déclarait que l'information était librement partagée, les discussions étant très ouvertes. Dans deux ministères, on déclarait précisément que les employés pouvaient s'exprimer sans peur d'être réprimandés. Dans le tiers des ministères évalués, gestionnaires ou employés participaient activement aux décisions. De plus, la moitié des ministères déclaraient un fort sens du travail en équipe généralisé, alors que deux autres déclaraient un solide travail d'équipe au sein des secteurs.

Dans six cas, on déclarait un manque de cohérence des méthodes ministérielles de valorisation de la contribution des employés. Les différences existaient à la fois entre les organisations, les emplacements géographiques, ou les communautés de travailleurs, ou au sein même de ces groupes.

Dans certains ministères, on estimait que les messages relatifs à la valorisation des personnes étaient contradictoires. Les exemples cités étaient la question de l'équité salariale (deux); et la réduction des effectifs entraînant une augmentation de la charge de travail, avec des conséquences négatives sur la vie familiale ou les possibilités de formation (six).

> La question de l'équité salariale transmet le message que les employés ne sont pas valorisés ou respectés.
>
> La charge de travail est importante et il y a parfois déséquilibre entre la vie familiale et professionnelle.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Dans deux ministères, on déclarait que le personnel avait une aversion pour le risque – dans l'un d'entre eux, parce que ceux qui prenaient des risques étaient pénalisés. Dans deux autres, on déclarait que la culture ne favorisait pas la prise de risques ou qu'il n'était pas clair si les employés avaient le droit de prendre des risques.

> Généralement, les gestionnaires estiment que les employés [...] ont une aversion pour le risque et qu'ils seront durement réprimandés s'ils prennent un risque qui a des conséquences négatives.
>
> On fait la promotion de l'innovation, mais le peur des employés de prendre des risques peut avoir un effet dissuasif.
>
> Il existe le sentiment que les gens ont plus de latitude de fonctionnement qu'auparavant; toutefois, il existe un malaise en l'absence de directives sur la tolérance au risque.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Le prix de la réussite

Lorsqu'on constatait des difficultés, les ministères affichaient les besoins suivants :

- Promouvoir une culture de valorisation et de respect des individus; et
- Étendre l'utilisation des programmes de reconnaissance à la fois informels et formels.

Lorsqu'existait une culture solide de valorisation et de respect à l'égard des personnes, les ministères avaient besoin de passer à un mode d'amélioration continue.

Soutien des spécialistes

Le quart des ministères déclaraient que les opinions des spécialistes financiers étaient valorisées et que ceux-ci étaient considérés comme collaborant avec les gestionnaires à l'accomplissement des objectifs. Dans deux de ces ministères, les experts étaient considérés comme des leaders par leurs pairs et dans un cas, ils étaient considérés comme des déclencheurs du changement.

Dans la moitié des ministères évalués, les gestionnaires étaient satisfaits de la qualité du soutien offert par les experts. Dans quatre autres, ils étaient satisfaits même s'ils indiquaient que ce soutien était inadéquat – p. ex., on signalait que la compétence ou la capacité des spécialistes étaient inconstantes. Dans l'un de ces ministères, les gestionnaires déclaraient être généralement plus satisfaits du soutien reçu de spécialistes plus haut placés.

Dans cinq ministères, les experts ne fournissaient pas d'avis stratégiques mais plutôt des analyses de base à l'échelon transactionnel, en réponse aux demandes précises de la direction.

Quatre ministères mettaient le manque actuel de capacités dans les fonctions spécialisées sur le compte de réductions des ressources non opérationnelles durant l'examen des programmes. Cela était également relié à l'allégation selon laquelle, dans le quart des ministères, les experts des ressources humaines ne répondaient pas efficacement, en raison des pénuries d'employés.

> Il existe au sein du Ministère un consensus sur le fait que les groupes de soutien fonctionnel constituent un volet essentiel des méthodes de gestion moderne et que les ressources de soutien fonctionnel ont été réduites à un moment où elles étaient les plus cruciales.
>
> Du fait de la réduction des ressources et des réductions notables de l'infrastructure, le niveau du soutien fonctionnel est déficient dans certains secteurs.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Le soutien et la capacité des spécialistes étaient considérés comme passablement satisfaisants aux échelons supérieurs dans le quart des ministères, mais plus critiquables aux échelons inférieurs de l'organisation et en régions. Dans deux cas, on déclarait que les experts avaient une vision trop « corporative » ou ne comprenaient pas les unités opérationnelles et, en conséquence, n'étaient pas en mesure d'assurer un soutien adéquat.

> Les régions ont déclaré que les effectifs de spécialistes avaient été réduits durant l'examen des programmes : on a fait un compromis [sic] entre les ressources de « prestation des services » et de « soutien ». [...] Une région a mentionné que la capacité des services ministériels à l'échelon local devait être augmentée – alors que les pouvoirs ont été décentralisés [sic] le soutien ne l'a pas été.
>
> *Déclaration figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Les gestionnaires du tiers des ministères n'étaient pas informés de l'intégralité des services de soutien qui leur étaient offerts. En conséquence, dans au moins deux de ces ministères, les gestionnaires n'utilisaient pas adéquatement les services d'analyse financière aux étapes pertinentes des projets ou du cycle opérationnel.

Le prix de la réussite

Lorsqu'on constatait des difficultés, les ministères affichaient, entre autres, certains des besoins suivants :

- Mettre sur pied une capacité de soutien des spécialistes, tant en termes de qualité que de quantité; et
- Clarifier les rôles entre les gestionnaires et les experts.

Les experts doivent :

- Assurer les services de manière plus proactive; et
- Améliorer les services en tenant plus compte des besoins des clients. Voici des exemples cités –
  - Critique indépendante;
  - Comptabilité analytique pour appuyer le recouvrement des coûts; et
  - Services de gestion –planification des activités, amélioration des processus, etc.

Clarté des responsabilités

Critère

L'élément clarté des responsabilités a été évalué selon quatre critères – *clarté des responsabilités et de l'organisation de la haute direction, accords de rendement et évaluations connexes, mesures incitatives* et *information externe.*

Conclusions partielles

Même si la plupart des ministères possédaient des cadres de responsabilisation (ou leur équivalent) en vigueur, dans la moitié de ces ministères, ils n'étaient pas bien compris et certains chevauchements de responsabilités demeuraient. Les rôles fonctionnels n'étaient pas toujours clairs ou acceptés dans certains cas – essentiellement en régions.

Tous les ministères ont déclaré que des accords de rendement étaient en vigueur pour le personnel des échelons de direction (EX) ou supérieurs et, dans la majorité, la plupart des ententes étaient liées à des objectifs ou des résultats prévus. Dans la moitié des ministères, l'évaluation annuelle du rendement était basée sur l'accord de rendement. Il était toutefois rare que les accords de rendement annuels soient liés à une responsabilité d'application des méthodes de gestion moderne et il existait rarement un mécanisme pour lier directement l'information sur le rendement à l'évaluation annuelle.

La majorité des ministères possédaient des mesures incitatives pour favoriser l'application de bonnes méthodes de gestion – y compris des programmes de rémunération au rendement, de récompenses et de reconnaissance. Toutefois, un certain nombre de contraintes ou de difficultés de mise en œuvre limitaient l'efficacité des mesures incitatives. Elles incluaient : possibilités de récompenses monétaires limitées dans le secteur public; critères des programmes de récompenses et de reconnaissance ou leur application non compris par le personnel ou non transparents pour celui-ci; et programmes de récompenses et de reconnaissance non appliqués de manière cohérente ou à leur plein potentiel.

Clarté des responsabilités et de l'organisation de la haute direction

Deux tiers des ministères déclaraient posséder ou être en voie d'instaurer des cadres de responsabilisation à l'échelon ministériel, alors que trois autres possédaient des accords de responsabilisation à l'échelon de la haute direction, dont le contenu attendu s'apparentait beaucoup à celui de ces cadres. Dans la moitié des ministères évalués, les pouvoirs de décision d'affectation et de réaffectation des ressources étaient clairs. Dans un autre, le degré de clarté était variable au sein de l'organisation.

Même si des cadres de responsabilisation étaient en place dans huit ministères, dans la moitié d'entre eux, on déclarait que le cadre n'était pas bien compris. De plus, dans cinq de ces mêmes ministères, les responsabilités relatives à la fonction moderne de contrôleur

n'étaient pas énoncées dans le cadre de responsabilisation ou, lorsqu'elles l'étaient, elles n'étaient généralement pas comprises.

Dans cinq ministères, on déclarait que malgré la présence de cadres de responsabilisation, il demeurait des chevauchements de responsabilités – essentiellement dans les secteurs de programme. En ce qui trait aux rôles fonctionnels, ils n'étaient pas toujours clairs ou acceptés dans cinq ministères.

Le prix de la réussite

Lorsqu'on constatait des difficultés, les ministères affichaient les besoins suivants :

- Clarifier les responsabilités relatives à la fonction moderne de contrôleur dans les cadres de responsabilisation; et
- Énoncer des responsabilités claires en matière de décisions d'affectation des ressources.

Accords de rendement et évaluations connexes

Tous les ministères ont déclaré que des accords de rendement[9] étaient en vigueur pour tous les gestionnaires aux échelons de direction (EX) et supérieurs. Dans les deux tiers des ministères, la plupart des accords étaient clairement reliés aux objectifs ou aux résultats prévus du plan d'activités. Dans trois autres, les accords étaient axés sur les résultats.

Dans la moitié des ministères, on déclarait que l'évaluation annuelle du rendement des gestionnaires était fondée sur l'accord de rendement conclu précédemment.

Seuls deux ministères déclaraient que les accords de rendement annuels étaient reliés à la responsabilité d'appliquer les pratiques de la fonction moderne de contrôleur ou de la gestion moderne, ou la mentionnaient explicitement.

> Des accords de gestion sont en place du sommet de la hiérarchie jusqu'à l'échelon du directeur.
>
> Les accords de gestion sont communiqués ouvertement au personnel.
>
> Certains secteurs ont élaboré des accords de gestion qui sont basés sur le travail en équipe.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Dans la majorité (sept sur 12) des ministères, on signalait l'absence de mécanismes pour relier l'information sur le rendement financier ou non financier directement à l'évaluation annuelle des gestionnaires. Un ministère déclarait que les objectifs énoncés dans les accords de rendement n'étaient pas toujours mutuellement convenus.

[9] La terminologie variait. Des termes comme accord de rendement, contrat de gestion, accord de gestion, contrat de performance ont été considérés comme décrivant le même type de documents.

Le prix de la réussite

Les ministères affichaient les besoins suivants :

- Relier les accords de rendement annuels aux compétences relatives à fonction moderne de contrôleur;
- Utiliser les accords de rendement comme fondement des évaluations annuelles;
- Utiliser l'information sur les résultats financiers et non financiers lors des évaluations annuelles; et
- Élargir l'utilisation des accords de rendement au-delà de l'échelon EX.

Mesures incitatives

De manière non surprenante, tous les ministères ont déclaré que leurs cadres touchaient une rémunération au rendement et que cela était considéré comme un incitatif. De plus, huit ministères ont déclaré qu'un programme de récompense et de reconnaissance était en vigueur – cinq étaient très actifs. Deux tiers des ministères ont déclaré soit qu'ils possédaient des mesures incitatives pour encourager l'application de bonnes méthodes de gestion, soit que les bonnes méthodes de gestion étaient implicites dans la reconnaissance du rendement.

Deux ministères ont indiqué que la perspective de promotion était un incitatif au rendement et trois ont déclaré que la satisfaction qu'on tire d'un « travail bien fait » motivait les effectifs à offrir un rendement satisfaisant.

Les ministères ont déclaré qu'un certain nombre de contraintes ou de difficultés de mise en œuvre limitaient l'efficacité des mesures incitatives. Elles incluaient :

- Possibilités de récompenses monétaires limitées dans la fonction publique;
- Dans le cas des cadres, la rémunération au rendement n'est pas suffisamment élevée pour être un véritable incitatif;
- Récompenses imposables;
- Critères de récompense et de reconnaissance non compris par le personnel;
- Programmes de récompenses et de reconnaissance pas utilisés à leur plein potentiel;
- Programmes de récompenses et de reconnaissance appliqués de manière incohérente;
- Système de primes au rendement non transparent pour les gestionnaires; et
- Impression que les primes au rendement sont accordées sans tenir compte de la façon dont les résultats sont accomplis.

> Aucune mesure n'incite à ne pas dépenser tout le budget. En fait, ce serait plutôt le contraire (le budget risque d'être réduit l'année suivante).
>
> Dans la fonction publique, il existe peu de marge de manœuvre en ce qui a trait aux incitatifs financiers ou aux promotions - on obtient une augmentation ou une promotion par voie de concours.
>
> Les avantages pécuniaires sont imposés. Cela réduit l'efficacité des primes en argent en tant que mesures incitatives.
>
> Il devrait également exister des mesures de dissuasion des mauvaises méthodes de gestion.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Dans l'un des ministères où la promotion était considérée comme un incitatif, on signalait que les gestionnaires estimaient que les promotions n'avaient rien à voir avec le rendement passé. Dans un autre cas, les faibles différences entre les niveaux de salaire des cadres et de certains groupes professionnels étaient considérées un facteur dissuasif du rendement. Un ministère déclarait que peu de mesures incitaient à respecter le budget – censément une bonne pratique de gestion – et même dans un autre ministère, qu'il existait des facteurs dissuasifs sur ce plan.

Le prix de la réussite

Lorsqu'on constatait des difficultés, les ministères affichaient les besoins suivants :

- Utiliser les programmes gouvernementaux existants dans la mesure du possible; et
- Assurer que le personnel comprend les critères et processus d'ensemble qui s'appliquent aux programmes de récompense et de reconnaissance éventuels.

Information externe

Cinq ministères ont été déclarés préparer des documents externes pour rendre compte de la réussite à l'égard des plans d'activités du ministère ou du secteur. Deux autres fournissaient de l'information reliée d'une année à l'autre et un autre fournissait de l'information sur les tendances. Une majorité (sept sur 12) des ministères avaient reçu des commentaires favorables sur leurs rapports externes de la part des organismes centraux, et dans un cas, d'un comité parlementaire sur la qualité de leurs rapports externes. Ces rapports étaient considérés comme étant bien agencés et structurés.

Deux ministères, qui n'étaient pas inclus dans les propos précédents, étaient déclarés satisfaire aux exigences de rapports minimums.

Dans la moitié des ministères, on déclarait une participation importante de la haute direction à la rédaction des rapports externes et trois autres déclaraient une approbation adéquate de la haute direction.

Deux ministères étaient décrits comme utilisant de manière approfondie Internet pour faciliter la réponse aux exigences de rapports externes.

Une série de problèmes étaient signalés, sans que ne se distingue une tendance particulière. Ils incluaient :

- Manque d'uniformité de la qualité des rapports externes;
- Ponctualité ou calendrier des rapports externes;
- Satisfaction des besoins d'information des utilisateurs externes ou internes;
- Intégration des rapports externes aux processus de planification et de rapports internes; et
- Degré de participation des non-spécialistes de l'AC et des régions.

Le prix de la réussite

Voici certaines des mesures que devaient prendre les différents ministères :

- Relier les rapports externes sur les résultats et la consommation de ressources aux objectifs stratégiques ou aux objectifs de gammes d'activités; et
- Accroître l'utilisation des rapports sur le rendement.

Analyse du contenu : Vision thématique

Les rapports d'évaluation des capacités offrent également la possibilité de faire le point sur l'état de la gestion au gouvernement fédéral au début du 21e siècle.

Pour ce faire, le rapport fournit une vision thématique des analyses du contenu des rapports d'évaluation des capacités, sous l'angle des tâches de gestion consistant à :

Établir les objectifs et les plans, et affecter les ressources;

Susciter l'engagement des employés d'œuvrer à l'accomplissement des objectifs énoncés;

Assurer que les employés possèdent la capacité nécessaire d'accomplir les objectifs organisationnels; et

Assurer le suivi de l'avancement et effectuer les ajustements éventuels requis.

L'analyse du contenu des rapports d'évaluation des capacités de la fonction moderne de contrôleur pourrait répondre à un second objectif : faire le point sur l'état de la gestion au gouvernement fédéral en ce début de 21e siècle. La meilleure façon de présenter ce bilan consiste à élaborer une vision thématique des résultats de l'évaluation des capacités relatives à la fonction moderne de contrôleur. Les thèmes sélectionnés concordent avec les défis sur le plan de la gestion consistant à :

- fixer et communiquer les objectifs stratégiques de l'organisation, les méthodes de mesure de l'avancement et les plans et ressources nécessaires pour accomplir les objectifs – ce qui inclut la gestion des risques associés;
- promouvoir l'engagement des employés à tous les échelons d'œuvrer à l'accomplissement de ces objectifs en énonçant les pouvoirs et les responsabilités du personnel et les valeurs éthiques à observer dans les décisions et assurer que les incitatifs et les récompenses concordent avec les objectifs et les valeurs de l'organisation;
- fournir au personnel la capacité nécessaire d'accomplir les objectifs organisationnels, ce qui inclut : les connaissances et compétences nécessaires pour assumer ses responsabilités; l'information exacte et exhaustive et les outils d'analyse nécessaires au soutien des décisions; et assurer que les activités sont bien contrôlées;
- assurer le suivi de l'avancement par rapport aux objectifs et prendre des décisions basées sur un ensemble équilibré de données financières et non financières sur le rendement, ce qui inclut la mesure du rendement à l'égard de l'accomplissement des objectifs financiers et des objectifs de programme, de la satisfaction des clients à l'égard des services fournis et de la satisfaction des employés; et enfin, tirer des leçons de l'information et améliorer les processus opérationnels au besoin.

Établir les priorités, affecter les ressources et définir les indicateurs de rendement

Établir les priorités stratégiques et évaluer les risques

Les priorités stratégiques étaient communiquées; toutefois, elles n'étaient pas toujours énoncées par ordre d'importance.

Pratiquement tous les ministères formulaient et communiquaient leurs priorités stratégiques soit dans un plan stratégique formel soit dans un document similaire. Toutefois, les priorités stratégiques n'étaient pas toujours classées par ordre d'importance. Les plans d'activités aux échelons inférieurs étaient bien reliés aux plans des ministères dans environ la moitié de ceux-ci. L'un des grands défis, toutefois, consistait à coordonner les efforts de planification stratégique à l'échelle du ministère, de manière à pouvoir établir des liens entre les plans aux divers échelons.

Le risque était généralement évalué et géré à l'échelon opérationnel plutôt qu'à l'échelon ministériel.

Dans pratiquement tous les ministères, des cadres de gestion des risques existaient ou on gérait les risques aux divers échelons opérationnels, en se basant généralement sur l'intuition et l'expérience des gestionnaires. Il existait rarement un cadre de gestion des risques détaillé à l'échelon ministériel. Cette absence de structure formelle à l'échelon ministériel signifiait que l'équipe de la haute direction ne pouvait utiliser les plans stratégiques pour communiquer le niveau de risque acceptable pour l'organisation.

> Il n'existe aucune tolérance au risque au sein du Ministère. Globalement, le Ministère évite de prendre des risques.
>
> Il existe une tolérance limitée au risque à l'échelon politique.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Même si les niveaux de risque acceptables n'étaient pas communiqués formellement, certaines cultures ministérielles étaient qualifiées d'allergiques aux risques.

En dépit de l'absence de communication formelle de la tolérance au risque, on affirmait que le message non écrit et la culture de certains ministères dissuadaient la prise de risques.

Fait intéressant à souligner, les ministères qui possédaient d'excellentes stratégies de gestion des risques dans les domaines reliés directement à la santé, la sécurité ou la sûreté du public, ne possédaient pas de cadres de qualité pour gérer les risques administratifs ou « opérationnels ». Dans la majorité des ministères, les gestionnaires ne

comprenaient pas bien les concepts de gestion des risques ou n'en avaient pas une vision commune – dans certains cas, le risque était considéré essentiellement en termes financiers.

Établissement des plans d'activités et affectation et budgétisation des ressources disponibles

Seulement la moitié des ministères possédaient l'infrastructure nécessaire pour appuyer la planification opérationnelle et, dans un nombre limité d'entre eux, l'absence de détermination des ordres de priorité dans les documents stratégiques compliquait la planification des activités aux échelons inférieurs.

Même si la plupart des ministères possédaient l'infrastructure nécessaire pour appuyer la planification des activités, une minorité d'entre eux possédaient un processus formel de planification des activités. Dans plusieurs des 12 ministères, une partie ou la totalité des plans d'activités des directions générales étaient bien reliés aux priorités ministérielles.

Lorsque les ministères ne formulaient pas leurs priorités ou ne déterminaient pas un ordre des priorités, la planification des activités était difficile. Dans un cas, les gestionnaires étaient dépassés par le nombre de priorités conflictuelles. Dans un nombre très limité de ministères, du point de vue des gestionnaires, les plans stratégiques étaient trop généraux pour avoir une utilité pour les besoins de la planification.

Dans les ministères ne possédant pas d'infrastructure ou de processus de planification des activités de qualité, les gestionnaires estimaient que les plans d'activités étaient préparés pour les besoins des rapports à l'organisme central et non pour la gestion de l'organisation. Dans un petit nombre de ministères, on constatait l'absence d'un consensus sur la valeur de la planification des activités compte tenu du fonctionnement du ministère.

En dépit de l'existence de plans et de priorités stratégiques ou de plans d'activités, dans la majorité des cas, les ressources financières étaient attribuées à l'échelon ministériel essentiellement en fonction des budgets historiques.

Dans la majorité des ministères, l'affectation des ressources financières était basée sur les budgets historiques, ou les affectations n'étaient pas basées sur les priorités énoncées dans les plans stratégiques ou plans d'activités – dans certains cas, les gestionnaires ne voyaient aucun lien évident entre les affectations budgétaires et les plans stratégiques ou plans d'activités.

Dans la moitié des ministères, il n'existait aucun processus de réaffectation des ressources entre les directions générales. Dans deux ministères, les nouveaux besoins étaient financés au moyen de « taxes » généralisées. Cela combiné à la gestion « compartimentée » des ressources se traduisait par le sentiment que l'affectation des ressources était contradictoire.

> Il y a le sentiment général que l'affectation des ressources est contradictoire de nature, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de stratégie « concertée » de réaffectation des ressources selon les priorités « convenues ».
>
> *Déclaration figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

L'affectation et la réaffectation des ressources au sein des directions générales étaient généralement basées sur les priorités de la direction générale.

Dans la majorité des ministères, il existait un processus d'affectation ou de réaffectation des ressources basé sur les priorités *au sein des directions générales*.

La budgétisation se faisait essentiellement à l'échelon de la direction générale et il y avait rarement un lien direct évident avec les plans stratégiques. Dans un nombre limité de cas, la décentralisation des budgets avait tendance à réduire les possibilités de réaffectation à l'échelon ministériel.

Dans une grande majorité de ministères, la budgétisation se faisait à l'échelon de la direction générale, en tenant compte du processus d'affectation des ressources. Les budgets étaient généralement solidement reliés aux plans d'activités de la direction générale plutôt que de refléter de manière évidente les plans stratégiques. Dans un nombre limité de ministères, la décentralisation importante des budgets avait réduit les possibilités de réaffectation des ressources entre les directions générales.

Le calendrier du processus de budgétisation était source de difficultés dans certains cas : les budgets étaient fixés avant que les priorités ne soient établies; les cycles opérationnels ne correspondaient pas aux cycles financiers; ou la fixation des budgets définitifs ne se faisait pas en temps opportun.

Un certain nombre de ministères signalaient des difficultés de prévision, qui concernaient une vaste gamme d'enjeux. Cela incluait : difficulté de prévoir la position en fin d'exercice; capacité limitée du personnel d'effectuer des analyses d'écarts ou de prévision; et prévisions toujours équivalentes ou supérieures au budget disponible.

> La plupart des gestionnaires sont mécontents des processus de gestion des dépenses du gouvernement (on reçoit le financement pour les initiatives de la FCM trois à six mois après le début de l'exercice). De plus, les priorités sont souvent fixées une fois que les ressources ont été affectées pour l'année.
>
> Il y a un sentiment que les prévisions ne reflètent pas la réalité, parce qu'elles sont généralement équivalentes au budget, et que ces rapports ne sont pas considérés comme utiles.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Établissement de mesures du rendement

Des cadres de mesure du rendement et des cadres axés sur les résultats étaient en place dans certains ministères; toutefois, l'absence de mesures axées sur les résultats constituait un problème commun.

Certains ministères possédaient des cadres axés sur les résultats[10] en vigueur pour leurs gammes d'activités – parmi ceux-ci, la plupart possédaient des mesures du rendement. Dans de nombreux ministères, les mesures du rendement étaient liées aux objectifs individuels d'une partie ou de la totalité de leurs directions générales.

Le défi pour la plupart des ministères correspondait à l'absence de mesures du rendement axées sur les résultats accomplis par rapport aux priorités énoncées dans les documents de planification stratégique ou similaires.

[10] Les caractéristiques des cadres axés sur les résultats (le terme utilisé dans les rapports d'évaluation des capacités) ont été incorporées aux cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats (CGRR) maintenant en place.

Il existait une série de préoccupations reliées aux facteurs dissuasifs de la mesure du rendement, ce qui inclut le problème des conséquences désagréables pour les programmes de la mesure des résultats.

> Les gestionnaires estiment que la mesure des résultats soulève un risque, étant donné qu'elle risque de remettre en question la justification de certains programmes.
>
> *Déclaration figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels.*

Il était rare que les ministères aient élaboré et annoncé publiquement une série de normes de service nationales. Les directions générales qui participaient aux activités internes ou externes du recouvrement des coûts étaient toutefois plus susceptibles de posséder des normes de service.

Dans seulement un nombre très limité de cas, les ministères possédaient des normes de service nationales, à l'échelle organisationnelle, et annoncées publiquement ou disponibles pour les services à la clientèle externe. Des normes de service étaient élaborées par la plupart ou au moins une partie des directions générales dans environ la moitié des ministères. Fait intéressant, il était plus fréquent que les directions générales participant aux activités de recouvrement des coûts aient élaboré des normes de service. Dans cinq ministères, une partie ou la totalité des prestataires de service internes avaient élaboré des normes de service.

Dans au moins un ministère, des facteurs de dissuasion de l'élaboration et de l'utilisation de normes de service étaient signalés. La difficulté de fixer des normes lorsqu'un service gouvernemental est assuré par un tiers a été signalée comme un problème dans un ministère.

> Plusieurs directions générales/régions estiment ne pas être en mesure d'assurer [un] niveau de service adéquat dans certains secteurs (ressources insuffisantes) et évitent donc d'élaborer des normes de service.
>
> *Déclaration figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Promouvoir l'engagement des employés

Instauration du cadre de principes éthiques et de valeurs pour la prise de décisions

La majorité des ministères ont déclaré précisément un environnement généralement conforme à l'éthique. Même si seul un ministère avait mis en œuvre un cadre intégral de principes éthiques et de valeurs, dans plusieurs autres, des codes de déontologie (ou équivalents) existaient aux divers échelons organisationnels et le dialogue éthique avait commencé.

Seul un ministère possédait un cadre de déontologie et de valeurs intégralement conçu et mis en œuvre. Un faible nombre d'autres, toutefois, avaient élaboré et promulgué soit un code de principes éthiques, soit un proche équivalent. Dans certains autres, certaines directions générales, unités opérationnelles ou certains secteurs avaient élaboré des codes de déontologie pour les besoins de leur organisation.

Cela ne signifie pas que les fonctionnaires ne se comportaient pas de manière éthique; en fait, la majorité des ministères déclaraient précisément un cadre généralement convenable d'un point de vue éthique. Dans un nombre important de ministères, les employés avaient accès à un soutien lorsqu'ils étaient confrontés à des dilemmes éthiques sous forme d'un ombudsman ou d'un coordonnateur de l'éthique.

Même si seul un ministère avait réalisé des évaluations et des sondages officiels pour évaluer le climat éthique du ministère, dans une majorité de ministères, le dialogue essentiel sur l'éthique avait commencé.

Les questions soulevées incluaient les préoccupations relatives à l'attitude à avoir à l'égard d'un comportement inacceptable et à la nécessité de dispenser plus de formation pour gérer les dilemmes éthiques quotidiens dont on peut prévoir une augmentation.

On n'a mis en évidence aucune tendance précise du point de vue des enjeux ou préoccupations soulevés, qui incluaient, entre autres : perceptions que les comportements inacceptables ne faisaient pas l'objet de mesures adéquates, ou que les nécessités opérationnelles étaient peut-être en conflit avec les principes éthiques administratifs; façons de faire appliquer les principes éthiques et les valeurs; et formation insuffisante à la gestion des dilemmes éthiques quotidiens. Dans un nombre limité de ministères, on s'inquiétait du fait que la documentation formelle d'un code de déontologie puisse réduire le jugement individuel inhérent à appliquer aux dilemmes éthiques.

> La réduction des effectifs et le renforcement de la délégation des pouvoirs et responsabilités qui en découlent sont considérés comme ayant créé des dilemmes éthiques.
>
> [...] la pression, souvent politique, qui incite à dépenser les fonds de programme et à livrer rapidement les services peut soulever des problèmes éthiques.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Instauration des responsabilités, des pouvoirs et des obligations de reddition de comptes

Même s'ils n'avaient pas tous formulé des responsabilités précises concernant la fonction moderne de contrôleur, tous les ministères possédaient des cadres ou accords de responsabilisation en vigueur. Les cadres n'étaient pas toujours pleinement compris au sein du ministère.

Les ministères avaient, ou étaient en voie de le faire, institué des cadres de responsabilisation à l'échelon du ministère, ou ils avaient mis en place des accords de responsabilisation à l'échelon de direction, dont le contenu attendu était très voisin de celui de ces cadres. Même si des cadres de responsabilisation étaient en place, dans de nombreux cas le cadre n'était pas bien compris au sein du ministère. Les responsabilités relatives à la fonction moderne de contrôleur n'étaient pas toujours précisément formulées dans les cadres de responsabilisation ou n'étaient pas comprises généralement.

Il demeurait certains chevauchements de responsabilités et des difficultés d'acceptation des pouvoirs fonctionnels.

Souvent, même lorsque des cadres de responsabilisation étaient en place, il demeurait certains chevauchements des responsabilités – essentiellement dans les secteurs de programme. Les rôles fonctionnels (p. ex., finances, ressources humaines) n'étaient pas toujours clairs ou acceptés.

> Il demeure un manque de clarté des responsabilités entre l'AC et les régions dans certains secteurs de programme, ou entre les secteurs.
>
> Le rôle de l'AC en tant que pouvoir fonctionnel n'est pas toujours clair ou accepté à l'échelon régional.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Pour les gestionnaires à l'échelon de direction, des accords de rendement mettant l'accent sur les résultats complétaient les cadres de responsabilisation. Lorsqu'ils étaient utilisés lors des évaluations annuelles, toutefois, il existait rarement un mécanisme pour faire le lien entre les résultats et l'information sur le rendement financier ou non financier.

Dans tous les ministères, des accords de rendement étaient en place pour tous les gestionnaires pour les échelons de direction et supérieurs. Dans la majorité des cas, les accords étaient clairement reliés à des objectifs ou à des résultats prévus. Dans seulement un nombre très limité de ministères, les accords de rendement annuels mentionnaient explicitement la responsabilité d'application des pratiques de la fonction moderne de contrôleur ou de la gestion moderne.

Généralement, l'évaluation annuelle du rendement des gestionnaires était fondée sur l'accord de rendement institué précédemment. Dans la majorité des ministères, toutefois, il n'existait aucun mécanisme pour effectuer directement le lien entre l'information financière ou non financière sur le rendement et l'évaluation annuelle des gestionnaires.

Tous les ministères possédaient des structures de délégation des pouvoirs et pour la plupart d'entre eux, le type et le niveau de ces pouvoirs étaient satisfaisants. Dans la majorité des cas, les pouvoirs faisaient l'objet d'un examen périodique.

Dans un certain nombre de ministères, les gestionnaires étaient convaincus que le degré de délégation en vigueur appuyait l'exécution des responsabilités de programme. Dans un nombre pratiquement égal de ministères, toutefois, les gestionnaires souhaitaient un renforcement des pouvoirs délégués. Dans certains cas, cela incluait l'allégation que les limites de l'organisme central étaient trop restrictives ou que les pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines n'étaient pas assez souples et, dans d'autres, que les pouvoirs administratifs ou opérationnels (programmes) n'étaient pas proportionnels aux responsabilités attribuées.

> […] certaines restrictions de l'organisme central par rang et par échelon ne sont pas proportionnelles au niveau des ressources accordées aux gestionnaires.
>
> Certaines réserves sont formulées quant à la capacité de […] la structure des pouvoirs d'appuyer la prestation responsable des services dans toute la mesure du possible.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Valorisation de la contribution des effectifs et fourniture d'incitatifs

La valeur des contributions individuelles était reconnue au moyen de programmes officiels de récompense et de reconnaissance, d'initiatives axées sur les personnes et de participation des employés aux décisions.

La majorité des ministères possédaient des programmes officiels de récompense et de reconnaissance. Dans la moitié d'entre eux, on reconnaissait la valeur des personnes au moyen d'un certain nombre d'initiatives, comme : encadrement actif, formation, échanges internationaux et programmes de rotation des postes; groupes de consultation des employés; activités sociales; et séminaires.

Dans une majorité de ministères, la participation des employés était encouragée et dans de nombreux cas, l'information était librement échangée, la discussion étant très ouverte. Même si les gestionnaires ou les employés ne participaient activement aux décisions que dans une minorité de cas, on constatait un solide sens du travail en équipe dans une majorité de ministères.

Dans certains cas, les méthodes de valorisation de la contribution des employés étaient incohérentes au sein du ministère. Les différences existaient autant entre les organisations, les emplacements géographiques ou les communautés de travailleurs, qu'au sein de ces groupes.

Parfois, des messages contradictoires sont communiqués à l'égard de la valeur accordée aux gens. Des messages négatifs sont perçus dans les domaines de la paie, des initiatives d'amélioration et de la prise de risques.

Dans de nombreux ministères, on estimait que les messages relatifs à la valorisation des employés étaient contradictoires. Les exemples cités étaient : le problème de l'équité salariale et l'incidence de la réduction des effectifs.

Dans un nombre très faible de ministères, les employés évitaient les risques – dans un cas, parce qu'ils étaient pénalisés s'ils prenaient des risques et, dans d'autres, parce que la culture ne favorisait pas la prise de risques ou parce qu'il n'était pas clair si les gens avaient le droit de prendre des risques.

Le problème de l'équité salariale transmet le message que les employés ne sont pas valorisés ou respectés.

Les initiatives d'amélioration de la gestion peuvent être perçues comme ayant des répercussions négatives sur le personnel, par exemple, la réduction des effectifs, l'augmentation de la charge de travail.

Généralement, les gestionnaires estiment que les employés [...] ont une aversion pour le risque et qu'ils seront durement réprimandés s'ils prennent un risque qui a des conséquences négatives.

Il existe le sentiment que les gens ont plus de marge de manœuvre qu'auparavant; toutefois, il existe un malaise en l'absence de directives sur la tolérance au risque.

Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels

Même si des récompenses monétaires et d'autres formes de récompense et de reconnaissance étaient utilisés dans pratiquement tous les ministères, leur efficacité était parfois affaiblie par des facteurs inhérents aux programmes de primes du secteur public, et, parfois, par des difficultés de mise en œuvre.

Dans tous les ministères, les cadres étaient rémunérés au rendement et la plupart des ministères possédaient un programme de récompense et de reconnaissance en vigueur – cela incluait les incitatifs à l'application de bonnes pratiques de gestion. Un nombre limité de ministères utilisaient des mesures d'incitation implicites, comme les perspectives de promotion et la satisfaction que tire la personne du « travail bien fait ».

Dans l'un des ministères où la promotion était considérée comme un incitatif, les gestionnaires estimaient que les promotions, dans les faits, n'avaient aucun lien avec le rendement passé.

Il existait un certain nombre de difficultés qui limitaient l'efficacité des incitatifs. Elles incluaient :

Possibilités limitées de reconnaissance monétaire;

- La rémunération au rendement n'est pas suffisamment élevée pour être un véritable incitatif;
- Récompenses imposables;
- Programmes de récompense et de reconnaissance appliqués de manière incohérente; et
- Impression que les primes au rendement sont accordées sans tenir compte de la façon dont les résultats sont accomplis.

Aucune mesure n'incite à ne pas dépenser l'intégralité du budget. En fait, ce serait plutôt le contraire (le budget risque d'être réduit l'année suivante).

Dans la fonction publique, il existe peu de marge de manœuvre en ce qui a trait aux incitatifs financiers ou aux promotions - on obtient une augmentation ou une promotion par voie de concours.

Les avantages pécuniaires sont imposés. Cela réduit l'efficacité des primes en argent en tant qu'incitatifs.

Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels

Engagement de la haute direction et soutien de la direction

La haute direction comprenait la fonction moderne de contrôleur et prouvait son engagement à cet égard au moyen de l'affectation des ressources.

À l'échelon de la haute direction, les concepts de la fonction moderne de contrôleur étaient étudiés, compris et un engagement à cet égard était affiché de manière plus tangible grâce à la nomination d'un cadre supérieur chargé d'animer les efforts de mise en œuvre des pratiques de la fonction moderne de contrôleur; l'affectation des ressources; et l'élaboration de plans concrets. De solides efforts de communication amélioraient la compréhension des pratiques de la fonction moderne de contrôleur.

Dans la grande majorité des ministères, les gestionnaires comprenaient leurs responsabilités de gestion courantes et

les assumaient. Dans certains cas, les gestionnaires faisaient une promotion active de pratiques de gestion améliorées, même si celles-ci ne faisaient pas partie d'un programme ministériel officiel. Dans certains cas, on affirmait que les réductions budgétaires et l'augmentation des responsabilités avaient accéléré l'adoption de pratiques de gestion améliorées.

L'appui des gestionnaires était moindre lorsqu'on estimait que la fonction moderne de contrôleur n'était qu'une priorité parmi d'autres ou, qu'on accordait plus d'importance à la gestion ponctuelle ou à la gestion des programmes.

Les pratiques de la fonction moderne de contrôleur recevaient moins d'appui dans les ministères où on mettait l'accent sur l'exécution des programmes ou sur la gestion des problèmes plutôt que sur la gestion financière. De manière similaire, lorsque la fonction moderne de contrôleur était considérée comme une simple priorité parmi d'autres, ou que le nombre de « priorités » était trop élevé, les gestionnaires éprouvaient des difficultés à appuyer les pratiques modernes.

Dans un nombre limité de cas, le terme « fonction moderne de contrôleur » était considéré comme trop financier et on utilisait plutôt le terme « pratiques de gestion moderne ».

Nombre de gestionnaires sont mécontents de la priorité accordée par la haute direction à la gestion au coup par coup, plutôt qu'à une stratégie proactive et à un engagement suivi à l'égard des pratiques de gestion moderne.

Certains se sont dits préoccupés par le nombre excessif d'initiatives simultanées [...]

Il existe des indices que la gestion financière est moins une priorité que les responsabilités de programme et les responsabilités opérationnelles.

Le terme « fonction moderne de contrôleur » est largement interprété à tort comme un strict contrôle financier.

Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels

Fournir aux gestionnaires et au personnel les compétences, les outils et l'information

Compétences relatives à la fonction moderne de contrôleur et soutien des spécialistes

Il est trop tôt pour juger de la mise en œuvre et de l'introduction des compétences relatives à la fonction moderne de contrôleur dans les profils de leadership et les programmes de formation.

Même si seul un ministère avait effectué une analyse des lacunes de la capacité de gestion courante en matière de compétences relatives à la fonction moderne de contrôleur, nombre d'autres avaient incorporé les compétences relatives à la fonction moderne de contrôleur aux profils de leadership. En dépit de cette initiative, les attentes ou principes de la fonction moderne de contrôleur n'avaient pas été précisés ou communiqués à l'échelle de nombreux ministères.

Lorsqu'une formation en gestion était disponible, elle n'était pas toujours accessible, en raison de l'insuffisance des budgets ou du manque du temps imputable à la charge de travail.

Dans tous les ministères, une formation en gestion était disponible; toutefois, seul un nombre limité d'entre eux avaient incorporé les compétences relatives à la fonction moderne de contrôleur à cette formation. Dans la majorité des ministères, la plupart des gestionnaires n'avaient pas reçu une formation adéquate. Les deux grands motifs invoqués étaient : ressources financières ou humaines insuffisantes pour assurer la formation; ou pressions liées à la charge de travail empêchant les gestionnaires de trouver le temps nécessaire pour perfectionner leurs compétences.

La plupart des gestionnaires estiment que le Ministère leur offre un accès à des cours de formation en gestion. […] Toutefois, ils estiment ne pas pouvoir se libérer pour assister à la formation.

Les gestionnaires se sont dits préoccupés par l'investissement en temps nécessaire pour suivre une formation formelle, étant donné les pressions opérationnelles.

Les gestionnaires devraient recevoir une formation à la façon de gérer dans un cadre de prestation des services en partenariat. Il s'agit d'un changement culturel notable pour les gestionnaires et l'organisation dans son ensemble.

Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels

Les nouveaux modes de prestation des services gouvernementaux ont créé de nouveaux besoins de formation.

Les nouveaux modes de prestation des services gouvernementaux, par ou avec des tiers, ont créé des exigences de formation à la façon de gérer ces relations et d'une formation axée sur la gestion.

Les spécialistes financiers et autres étaient censés augmenter les compétences des gestionnaires relatives à la fonction moderne de contrôleur et, dans tous les ministères, l'agent financier principal (AFP) était un membre à part entière de l'équipe de la haute direction – fournissant généralement des avis stratégiques. Au fur et à mesure qu'on s'écartait du centre et du sommet de l'organisation, les agents financiers avaient tendance à fournir des avis financiers à l'échelon transactionnel et, même si dans certains cas ils étaient considérés comme faisant partie de l'équipe de direction, ils ne formulaient pas d'avis stratégiques. Dans un nombre limité de ministères, les gestionnaires ne mettaient pas à profit les services financiers disponibles; dans un nombre presque égal toutefois, les opinions des spécialistes financiers étaient appréciées et ceux-ci collaboraient avec les gestionnaires à l'accomplissement des objectifs.

Même si la majorité des gestionnaires étaient satisfaits du soutien fourni par les spécialistes financiers, les agents financiers ne fournissaient pas le type d'avis stratégiques à tous les échelons que prévoit le modèle de la fonction moderne de contrôleur.

Dans la majorité des ministères, les gestionnaires étaient satisfaits de la qualité du soutien offert par les spécialistes, même s'ils indiquaient que ce soutien était inadéquat – p. ex., la compétence ou la capacité des spécialistes étaient déclarées non cohérentes. Un certain nombre de gestionnaires imputaient les réductions des ressources non opérationnelles durant l'examen des programmes à l'absence de capacités dans les fonctions de spécialiste. Cela était également étroitement relié à l'allégation que dans certains ministères, les spécialistes des

Les réductions des services de soutien durant l'examen des programmes ont été considérées comme ayant des répercussions négatives sur la capacité de soutien des spécialistes.

> Les régions ont déclaré que les effectifs de spécialistes avaient été réduits durant l'examen des programmes : on a fait un compromis [sic] entre les ressources de « prestation des services » et de « soutien ». […] Une région a mentionné que la capacité des services ministériels à l'échelon local devait être augmentée – alors que les pouvoirs ont été décentralisés [sic] le soutien ne l'a pas été.
>
> *Déclaration figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

ressources humaines ne fournissaient pas le soutien requis en raison de pénuries du personnel.

Fourniture des outils et des techniques et de la technologie d'accès à l'information

Une série d'outils de soutien des décisions étaient disponibles dans la plupart des ministères. Nombre de ces outils visaient à combiner l'information financière et non financière.

La plupart des ministères possédaient une série d'outils et de techniques que pouvaient utiliser les gestionnaires pour faciliter la prise de décisions. Ces outils et techniques incluaient des éléments comme les orientations ou conseils sur l'analyse de rentabilisation ou l'analyse avantages-coûts, les systèmes de comptabilité par activités (CPA), les modèles d'établissement des coûts, l'analyse de la valeur prévue, les modèles d'affectation des ressources, l'analyse comparative ou les modèles économiques. La principale caractéristique de la plupart de ces outils et techniques était la capacité de combiner les données financières et non financières pour appuyer la prise de décisions.

Les spécialistes financiers et d'autres spécialistes fonctionnels aidaient parfois les gestionnaires à utiliser les outils et techniques d'analyse. Dans un nombre limité de cas, les gestionnaires n'étaient pas en mesure de tirer profit des outils en raison d'autres priorités.

Lorsque des outils plus perfectionnés étaient utilisés, les gestionnaires avaient tendance à compter sur les spécialistes fonctionnels pour les aider à les appliquer. Dans certains cas, cela s'appliquait également aux techniques financières de base.

Dans un nombre limité de cas, l'utilisation de stratégies de décision améliorées était freinée par les pressions liées aux autres priorités. Cela, en raison du temps nécessaire pour élaborer et appliquer les outils, ou être formé à leur utilisation.

L'utilisation de l'analyse avantages-coûts, de l'analyse comparative et des évaluations des meilleures pratiques a été limitée. Les gestionnaires reconnaissent généralement qu'il s'agit d'outils utiles aux décisions, mais ils ont été freinés dans leur utilisation par d'autres priorités conflictuelles.

Même si des outils technologiques sont disponibles, les gestionnaires n'ont pas été en mesure de les utiliser à leur plein potentiel en partie en raison de la charge de travail, qui les empêche de suivre la formation requise.

Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels

Les technologies d'accès à l'information (courriel, bureautique, Internet, etc.) étaient disponibles pour la plupart. L'application de ces technologies, toutefois, se traduisait parfois par la communication de trop d'information au personnel.

L'information était accessible aux gestionnaires dans la majorité des ministères grâce à l'utilisation à grande échelle de technologies d'accès à l'information comme la bureautique et le courrier électronique, ainsi qu'Internet et intranet. Un certain nombre de grandes applications ministérielles étaient basées client-serveur, augmentant ainsi la disponibilité potentielle, même si seul un ministère utilisait la technique d'entreposage des données pour mettre l'information à la disposition des gestionnaires.

L'un des grands défis mentionnés par certains correspondait à la capacité du personnel de tirer profit de la technologie d'accès à l'information. La surcharge d'information était également déclarée dans quelques cas source de difficultés.

> Il existe des craintes que la technologie ne provoque une « surcharge d'information » avec pour résultat que les gens accordent moins d'attention aux données et deviennent donc moins informés plutôt que le contraire.
>
> *Déclaration figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Fourniture d'information financière et non financière fiable et exacte sur le rendement

Pour utiliser efficacement les outils et techniques analytiques et tirer profit de la technologie d'accès à l'information, les gestionnaires avaient besoin d'accéder facilement à de l'information financière et non financière intégrée, fiable, exacte, ponctuelle et exhaustive sur le rendement.

Les dossiers financiers et l'information qui en découle et l'information non financière à l'échelon ministériel étaient adéquats pour les besoins des rapports externes.

Les gestionnaires n'ont pas encore saisi, toutefois, les répercussions de la mise en œuvre de la SIF sur leurs processus de décision.

La grande majorité des ministères possédaient de bonnes pratiques comptables et donc des dossiers financiers adéquats. La plupart avaient mis en œuvre la Stratégie d'information financière (SIF) ou étaient en train de le faire. Toutefois, les gestionnaires n'étaient généralement pas informés des répercussions de la comptabilité d'exercice (en cours de mise en œuvre dans le cadre de la SIF) pour leurs décisions de gestion.

> La SIF est considérée essentiellement comme limitée à la communauté financière pour l'instant.
>
> […] la compréhension de l'incidence de la Stratégie d'information financière (SIF) sur le fonctionnement et la reddition de comptes est limitée.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Dans la majorité des ministères, les contrôles internes étaient adéquats dans la plupart des secteurs et les contrôles des opérations financières étaient bons. De plus, dans nombre de ministères, le personnel financier ou le personnel de la vérification interne contrôlaient ou examinaient l'application des contrôles.

> Les gestionnaires sont mécontents de l'absence d'intégration des systèmes financiers et des systèmes de RH.
>
> Les gestionnaires préparent souvent les rapports ponctuels manuellement. Certains conservent des systèmes de « livres noirs » pour appuyer leurs propres besoins d'analyse et de compte rendu.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Lorsque l'intégration de l'information ministérielle financière et non financière était limitée, les gestionnaires avaient élaboré des systèmes de « livres noirs » pour combler leurs besoins de décision.

Tous les ministères assuraient le suivi des opérations financières et des opérations des ressources humaines (RH) à l'échelon ministériel, la majorité de ces systèmes n'étant pas intégrés. Même si nombre de ministères possédaient de l'information opérationnelle disponible à l'échelon ministériel, il était plus probable de trouver de l'information opérationnelle ***en temps opportun*** à l'échelon de la direction générale, du secteur ou de la région. Une fois de plus, ces systèmes n'étaient pas intégrés à l'échelon ministériel. Le défi le plus important consistait à adopter une vision ministérielle ou globale de l'information qui ne se limite pas à l'information financière ou à l'information des RH.

Lorsque les gestionnaires estimaient que l'information ministérielle n'était pas fiable, un certain nombre de systèmes de « livres noirs » était évident – certains étaient beaucoup plus évolués qu'un simple « livre noir ». L'accès facile à de l'information intégrée, ponctuelle et exacte sur les RH était un sujet de préoccupation essentiel.

Même si elles satisfaisaient aux exigences de rapports externes, dans certains ministères, les structures de codification ne répondaient pas aux besoins d'information sur les coûts des gestionnaires.

Les systèmes à l'échelon ministériel servaient à satisfaire aux exigences de rapports au Parlement et à l'organisme central. Dans certains ministères, la structure d'établissement des coûts était essentiellement basée sur les dépenses, les structures de codification ne répondant pas aux besoins d'information sur les coûts des gestionnaires. Lorsqu'elle n'était disponible de manière systématique, l'information sur les coûts était préparée au fur et à mesure des besoins, pour appuyer des besoins de gestion précis, comme le recouvrement des coûts, la gestion de cas, la gestion de projet, l'analyse avantages-coûts ou les présentations au Conseil du Trésor.

Dans d'autres ministères, l'information de gestion des coûts était communiquée régulièrement ou était préparée en réponse à des besoins précis. Lorsque les gestionnaires étaient convaincus de leur valeur, des systèmes de comptabilité par activités (CPA) étaient mis en œuvre.

Dans un nombre limité de cas, des systèmes de comptabilité par activités (CPA) étaient mis en œuvre aux échelons du ministère ou de la direction générale. Dans un certain nombre de ministères, les gestionnaires n'étaient pas convaincus que les avantages de systèmes de comptabilité analytique détaillés ou officiels justifiaient les frais de conception et d'entretien de ces systèmes, étant donné que rares étaient les incitatifs à la gestion des coûts. Lorsque des systèmes de CPA étaient conçus au sein des directions générales ou programmes, on prévoyait des difficultés d'intégration ultérieure à l'échelon ministériel.

> Généralement, les gestionnaires estiment que l'information sur les coûts ne serait pas utile pour la prise de décisions. Seuls les programmes de recouvrement des coûts utilisent pleinement l'information sur les coûts.
>
> On estime généralement que la gestion des coûts n'est pas aussi importante lorsque les ressources ne sont pas limitées.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Contrôler l'avancement, changer de cap et améliorer les processus

Contrôle de l'avancement en utilisant l'information et non financière sur le rendement

Même si nombre de ministères avaient accès à divers types d'information financière et non financière sur le rendement, aucun ne possédait l'intégralité de cette information et aucun n'avait intégré l'information au moyen d'un indicateur de performance global

Même si certains travaillaient activement sur ce dossier, l'intégration de l'information financière et non financière n'était pas officiellement une réalité. Presque tous les ministères possédaient de l'information financière de qualité; certains possédaient de l'information opérationnelle de qualité; d'autres de l'information sur l'évaluation ou de l'information sur le rendement ministériel de qualité; certains possédaient de l'information de gestion des coûts de qualité; alors que d'autres possédaient de l'information valable sur la satisfaction des clients; et un très faible nombre possédaient de l'information utile sur la satisfaction des employés. Aucun ministère ne possédait toute cette information et aucun n'avait réussi à intégrer toutes ces données sur le rendement à un « indicateur de performance global »[11].

L'information financière était généralement ponctuelle, exacte et accessible aux gestionnaires pour qu'ils effectuent l'analyse des écarts. La principale difficulté concernait l'accès à l'information sur les salaires. La mise en œuvre des nouveaux systèmes de rapports financiers promet d'améliorer l'accessibilité dans de nombreux ministères.

Dans la majorité des ministères, l'information financière était ponctuelle, exacte et accessible. Lorsqu'existaient des difficultés, elles étaient reliées à la mise en œuvre récente des nouveaux systèmes financiers intégrés. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les gestionnaires de ces ministères utilisaient des « livres noirs » ou des systèmes financiers locaux parallèles pour combler leurs besoins d'information financière. La disponibilité d'information sur les salaires était un problème dans certains. En dépit des difficultés, la plupart des gestionnaires (parfois appuyés par le personnel financier) utilisaient des analyses des écarts financiers pour assurer le suivi de l'avancement et effectuer les ajustements des budgets.

[11] Un indicateur de performance global commence par une vision de l'avenir et une stratégie pour concrétiser cette vision. Les objectifs stratégiques et les mesures du rendement connexes sont regroupés en quatre catégories : le point de vue financier, le point de vue du client, le point de vue des processus internes et le point de vue de l'innovation et de la croissance.

Il convient de souligner que nombre de ministères procédaient à la mise en œuvre de systèmes de rapports financiers qui étaient susceptibles d'entraîner une amélioration de l'intégration de l'information financière et de l'accès à celle-ci.

> […] le système financier intégré de gestion du matériel est censé se traduire par des améliorations de la collecte, du traitement et du compte rendu des données.
>
> La mise en œuvre de renseignements opérationnels devrait améliorer l'intégration […] et […] le compte rendu.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

L'information opérationnelle, lorsqu'elle était disponible et utilisée, l'était généralement à l'échelon de la direction générale. Parfois, la difficulté consistait à préciser le type de d'information pertinente pouvant être utilisée pour la gestion – et spécialement lorsque les services étaient assurés par des tiers.

Tous les ministères possédaient de l'information opérationnelle disponible dans au moins une partie de leurs directions générales. Même si ce type d'information n'était généralement pas utilisé à l'échelon ministériel, les directions générales de ces ministères l'utilisaient souvent pour gérer les activités. Les directions générales qui facturaient leurs services étaient plus susceptibles de posséder de l'information opérationnelle de qualité. Curieusement, dans quelques cas, l'information opérationnelle était facilement disponible pour les rapports statistiques destinés à l'extérieur mais elle n'était pas utilisée pour gérer les opérations à l'interne. Comme l'information sur le rendement des programmes, la difficulté consistait parfois à produire de l'information pertinente ou exhaustive concernant les activités. Une difficulté particulière, qui pourrait prendre de l'ampleur dans l'avenir, correspondait à la collecte d'information opérationnelle sur les services gouvernementaux fournis par des tiers.

L'information sur le rendement n'était généralement pas utilisée sur une base régulière pour les besoins de la gestion. Dans certains cas, les gestionnaires estimaient que ce type d'information n'était pas pertinent à leurs activités.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la plupart des ministères avaient institué des cadres de production d'information sur le rendement des programmes (ou d'information sur l'évaluation). La plupart d'entre eux utilisaient également des évaluations indépendantes à l'échelon du ministère pour produire de l'information d'évaluation. Rares étaient toutefois les ministères qui utilisaient de l'information d'évaluation pour les besoins de la prise de décisions sur une base régulière. Dans certains des cas où elle n'était pas utilisée, les gestionnaires indiquaient que l'information d'évaluation n'était pas pertinente ou applicable à leurs activités.

> On ne mesure pas toujours efficacement le degré d'accomplissement des objectifs de programme.
>
> Certains se disent sceptiques que l'élaboration de mesures efficaces basées sur les résultats soit possible voire réaliste dans tous les cas.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Les commentaires des clients étaient généralement réunis à l'échelon de la direction générale mais de manière ponctuelle ou informelle.

Étant donné que rares étaient les ministères qui avaient institué et promulgué des normes de service à l'échelon du ministère, seul un très faible nombre d'entre eux possédaient un système de commentaires de satisfaction de la clientèle solide. Nombre de ministères possédaient des mécanismes de rétroaction de la clientèle qui, toutefois, se situaient généralement au niveau de la direction générale et étaient soit ponctuels soit informels.

Les méthodes de prestation des services gouvernementaux au moyen de tiers ou de partenaires ont créé de nouveaux défis en matière de collecte des commentaires de la clientèle.

Les difficultés reliées à l'utilisation d'information sur la clientèle incluaient l'application de la définition d'un rendement satisfaisant et la définition pour le client d'un service quasi judiciaire ou pour le « bien public ». Les nouvelles méthodes de prestation des services gouvernementaux ont également soulevé des difficultés de définition, en termes de mesure de la satisfaction des clients à l'égard des services.

> Nombre de directions générales éprouvent des difficultés à définir ce qu'est un rendement « satisfaisant ». Les gestionnaires estiment que les clients voudront toujours plus que le mandat ne le permet et qu'il est donc difficile de satisfaire pleinement leurs besoins.
>
> *Déclaration figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Certains ministères possédaient des mécanismes formels et d'autres informels pour évaluer la satisfaction des employés.

De plus, certains ministères avaient mis en place des plans d'action pour traiter les problèmes soulevés dans le cadre du sondage auprès des fonctionnaires de 1999.

Certains ministères possédaient une stratégie officielle suivie de détermination de la satisfaction des employés et d'interventions suite aux enjeux soulevés. Ces ministères dépendaient essentiellement des sondages auprès des employés, même si certains utilisaient des systèmes de rétroaction à 360 ° et des séances de réflexion régulières des employés comme méthodes d'évaluation. Dans un nombre limité d'entre eux, la satisfaction des employés était l'un des éléments figurant dans les accords de responsabilisation des gestionnaires. D'autres utilisaient des méthodes plus informelles, parmi lesquelles les sondages ou la rétroaction à 360 ° dans certaines directions générales ou régions, les réunions du personnel, la consultation direction-syndicats et les politiques porte ouverte.

Toutes les initiatives mises en œuvre en réponse aux sondages de satisfaction des employés doivent produire des résultats que les employés puissent clairement relier aux sondages.

Certains ministères avaient mis en œuvre des plans d'action pour traiter les problèmes soulevés dans leurs ministères par le sondage auprès des fonctionnaires de 1999. Dans un nombre très limité de cas, les employés ne voyaient pas toujours le lien entre les changements concrets mis en œuvre et les problèmes soulevés dans le cadre des sondages auprès des employés ou ils étaient cyniques à l'égard de ces types de sondages.

> […] diverses initiatives à l'échelle de la fonction publique comme FP2000 et le PGEE faisaient la promotion d'un changement positif qui ne s'est pas concrétisé. De ce fait, les employés peuvent bien être cyniques […]
>
> Il est nécessaire de communiquer le lien entre les résultats des sondages auprès des employés et les mesures prises.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Critiquer les méthodes opérationnelles en vigueur et améliorer les processus

Même sans processus ou initiatives d'amélioration des activités à l'échelon du ministère, à l'échelon de la direction générale, des améliorations avaient lieu fréquemment. Dans certains cas, l'initiative d'amélioration incluait la certification aux normes ISO 9000 pertinentes de certains secteurs.

Nombre de ministères possédaient une stratégie organisationnelle d'amélioration des processus fonctionnels ou des grandes initiatives d'amélioration étaient en cours à l'échelon ministériel. En conséquence, les processus opérationnels faisaient l'objet d'un examen sur une base régulière ou ponctuelle.

> Le transfert des responsabilités au Ministère a créé la possibilité d'examiner des mécanismes de prestation des programmes plus efficaces.
>
> *Déclaration figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Même sans initiative ministérielle, des initiatives d'amélioration des processus opérationnels se déroulaient ponctuellement à l'échelon de la direction générale/du secteur/de la région. Un certain nombre de secteurs avaient eu recours à un modèle d'amélioration du secteur privé et avaient obtenu l'accréditation à la norme ISO 9000 pertinente. Les stratégies à l'échelon du ministère incluaient généralement une méthode de partage des meilleures pratiques – avec des degrés de réussite variables.

L'un des grands défis de toute initiative d'amélioration consiste à rallier le soutien nécessaire des employés et des syndicats.

Les difficultés relatives à l'amélioration des processus opérationnels incluaient : processus considérés comme propres à la direction générale; processus ministériels imposés qui ne donnent pas toujours des résultats en régions; activités non stabilisées; vision ministérielle de l'amélioration à court terme et difficulté de rallier un soutien à l'égard des initiatives d'amélioration.

> Nombre de gestionnaires estiment qu'il n'existe pas de culture d'amélioration continue au sein du Ministère.
>
> Les gestionnaires estiment qu'il y a des obstacles à la mise en œuvre des améliorations des processus opérationnels [...] Le degré d'amélioration des processus opérationnels dépend du degré de soutien des syndicats et des employés, des compétences et des aptitudes du personnel et de la disponibilité des ressources.
>
> *Déclaration figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

La vérification interne était considérée par beaucoup comme source de valeur ajoutée, en partie, en assurant que les plans de vérification étaient reliés aux plans d'activités et que les vérifications individuelles mettaient l'accent sur l'amélioration du rendement.

Dans la plupart des ministères, la vérification interne était considérée comme source de valeur ajoutée, en mettant l'accent sur l'amélioration du rendement, ou en assurant la liaison entre les plans de vérification basés sur le risque et les plans d'activités ministériels. Dans un certain nombre de cas, la vérification interne participait également à l'élaboration des nouveaux systèmes ou programmes et des nouvelles politiques ou initiatives. Dans quelques cas, la vérification interne ne possédait pas les ressources suffisantes et de ce fait, le travail de vérification était parfois axé seulement sur les questions de conformité.

> De plus, les vérificateurs se concentrent sur des questions plus importantes que de simples erreurs mineures.
>
> La capacité de la vérification interne a été sensiblement réduite pour s'adapter aux réductions de l'examen des programmes.
>
> *Déclarations figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Même si des plans d'action étaient élaborés en réponse aux activités de vérification externes (généralement le BVG), les résultats n'étaient pas toujours considérés comme utiles à l'amélioration des processus ministériels. Cela était imputé au fait que la gestion ministérielle n'était pas le client de l'activité de vérification externe.

Même si les ministères élaboraient régulièrement des plans d'action et en assuraient le suivi en réponse aux vérifications ou aux examens externes (essentiellement le Bureau du vérificateur général (BVG)), seul un faible nombre utilisaient les résultats comme intrants de la planification stratégique ou pour les améliorations importantes des processus opérationnels. De plus, seul un très faible nombre fournissaient une contribution aux domaines prioritaires que devait traiter le BVG – ce qui limitait l'utilité potentielle de ce travail.

La plupart des ministères ne mettaient pas réellement à profit les vérifications du BVG, parce qu'ils estimaient que la fonction de vérification et d'examen externes n'avait pas pour principal client la gestion ministérielle interne et donc, que les résultats n'étaient pas aussi utiles qu'ils pourraient l'être. Les recommandations des travaux du BVG étaient parfois la source de problèmes, parce qu'elles ne pouvaient être mises en application en raison d'un manque de ressources, de spécificité ou de pertinence du point de vue des priorités ministérielles.

> Certains gestionnaires se sont dits préoccupés par le fait que les vérifications externes fournissent des analyses de qualité des processus et résultats du Ministère, mais ne fournissent pas suffisamment d'indications sur la façon de mettre en œuvre des améliorations.
>
> *Déclaration figurant dans les rapports d'évaluation des capacités ministériels*

Matériel de conclusion

Initiatives et activités gouvernementales et ministérielles

Depuis que les analyses des capacités ont été effectuées, un certain nombre d'initiatives ont eu lieu qui pourraient avoir des répercussions positives sur les pratiques de gestion dans la fonction publique fédérale.

Il s'agit :

des Résultats pour les Canadiens et les Canadiennes;

politiques de vérification et d'évaluation internes;

le cadre intégré de gestion des risques;

mise en œuvre de la SIF;

politiques en matière de divulgation internes de contrôle actif;

le projet de déclaration de principes;

les profils de compétences pour les agents financiers et les vérificateurs internes; et

le renforcement de l'intégration des systèmes d'information ministériels.

L'analyse présentée précédemment est basée sur les évaluations des capacités relatives à la fonction moderne de contrôleur réalisées durant la période qui va de la fin 1999 au milieu de 2001. Depuis lors, un certain nombre de mesures ont été prises, qui auront vraisemblablement une influence positive sur la gestion du gouvernement fédéral. Certaines de ces étapes étaient pangouvernementales alors que d'autres ont été prises dans des ministères précis. Certaines des grandes mesures ou initiatives susceptibles d'améliorer certaines des situations négatives décrites dans le présent document sont décrites brièvement.

En mars 2000, le gouvernement fédéral publiait les *Résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*. Ce document présente un cadre de gestion général qui régit la façon dont les ministères et les divers organismes fédéraux gèrent et mettent en œuvre leurs programmes et leurs services. Il est susceptible d'aider les ministères qui n'ont pas formulé de priorités stratégiques, ou ceux qui avaient besoin de classer leurs priorités par ordre d'importance, étant donné qu'il souligne les éléments que le gouvernement juge importants dans les services fournis aux Canadiens. Il place également la fonction moderne de contrôleur dans le contexte élargi du gouvernement et, de ce fait, il pourrait aider les gestionnaires à voir le rôle que peut jouer la fonction moderne de contrôleur à l'égard des autres initiatives et préoccupations gouvernementales. Cette compréhension pourrait accroître leur engagement de moderniser les pratiques de la fonction moderne de contrôleur.

En février 2001, de nouvelles *politiques de vérification et d'évaluation internes* ont été promulguées. La politique d'évaluation offre la possibilité d'améliorer la disponibilité d'information sur le rendement ou sur l'évaluation, ce qui inclut les indicateurs de rendement axés sur les résultats. La politique de vérification interne offre la possibilité d'améliorer la qualité et la quantité des services de vérification internes fournis aux gestionnaires des ministères.

L'initiative récente de la gestion des ressources humaines pourrait résoudre certains de problèmes soulevés dans les rapports d'évaluation des capacités.

En avril 2001, le *Cadre de gestion intégrée du risque* a été publié. Ce cadre peut fournir aux ministères au minimum une stratégie générale de prise en compte des risques, lors de l'élaboration de plans stratégiques et de plans d'activités, et peut faciliter l'affectation des ressources aux secteurs prioritaires ou à haut risque. Il peut également fournir les outils dont ont besoin les gestionnaires de tous les échelons pour examiner le risque et la tolérance au risque avec leurs employés. De plus, en avril 2001, la mise en œuvre intégrale de la Stratégie d'information financière (SIF) a été annoncée – ce qui inclut l'adoption de la comptabilité d'exercice. Cela pourrait améliorer l'intégration de l'information financière à laquelle ont accès les gestionnaires. Elle pourrait également avoir une incidence positive sur la capacité des gestionnaires dans le domaine de la gestion des coûts.

En juin 2001, la *politique sur la divulgation interne* a été annoncée, avec la nomination de bureaux d'intégrité tant à l'échelon du ministère que du gouvernement. Cette politique offre la possibilité de fournir aux ministères un élément important du cadre déontologique qui manquait à un grand nombre d'entre eux.

De plus, en juin 2001, la *politique sur la surveillance active* entrait en vigueur. Cette politique accroît la probabilité que les ministères contrôlent et améliorent l'application des contrôles internes – particulièrement dans les domaines à haut risque.

En octobre 2001, un *avant-projet de déclaration de principes* a été mis à la disposition de l'ensemble de la fonction publique pour commentaires. On prévoit que cette déclaration énonce les valeurs et principes qui guideront les fonctionnaires dans l'exécution des programmes et services aux Canadiens. La déclaration finale offrira la possibilité de constituer un autre volet important du cadre déontologique qui manquait dans la plupart des ministères.

Récemment, des *profils de compétences* ont été créés pour les agents financiers et les vérificateurs internes. Ces profils constituent l'une des premières mesures d'amélioration de la capacité des spécialistes d'appuyer les gestionnaires dans l'application des pratiques de la fonction moderne de contrôleur.

Au cours des deux dernières années, les ministères ont mis en œuvre des systèmes de gestion financière, et de gestion des ressources humaines et du matériel à l'échelon global. Ce processus, combiné à l'intégration de ces systèmes au moyen, entre autres, de méthodes d'entreposage des données et d'amélioration des facilités de rapports devrait répondre à une partie des préoccupations exprimées par les gestionnaires concernant la difficulté d'accéder à de l'information exacte et ponctuelle. Cet accès amélioré devrait en bout de ligne améliorer les décisions de gestion.

Les résultats du groupe de travail gouvernemental sur la modernisation de la gestion des ressources humaines, annoncé en avril 2001, pourraient offrir la possibilité d'améliorer les pouvoirs et capacités des gestionnaires dans le domaine de la gestion des ressources humaines – sujet de préoccupations soulevé dans un certain nombre de ministères.

Rapport de la Vérificatrice générale d'avril 2002

Le rapport du BVG d'avril 2002 formule des commentaires sur l'initiative de la fonction moderne de contrôleur en soulignant, entre autres, qu'il faudra du temps et des efforts importants pour effectuer le changement de culture nécessaire.

Le BVG est préoccupé par les points suivants :

qualité de l'information sur l'initiative communiquée au Parlement;

besoin d'offrir soutien et orientations aux ministères; et

Le rapport d'avril 2002 de la Vérificatrice générale renferme des observations sur l'initiative de la fonction moderne de contrôleur qui sont généralement équilibrées. La VG souligne les faiblesses et les domaines à améliorer mais, plus important encore, elle reconnaît que l'initiative représente un changement culturel fondamental dont la réalisation nécessitera beaucoup de temps.

Voici les faits saillants du rapport de la Vérificatrice générale :

- L'information que les ministères fournissent au Parlement n'indique pas clairement dans quelle mesure ils réussissent ou non à moderniser leurs pratiques. Le Parlement n'est pas clairement informé de l'énormité et de l'importance de la tâche, ni des risques que court le gouvernement si les ministères et les organismes ne réussissent pas à bien intégrer une fonction moderne de contrôleur solide à leur culture organisationnelle et à leurs activités quotidiennes.
- La Vérificatrice générale estime qu'il est nécessaire que l'engagement et le soutien soient renforcés dans des domaines clés, par exemple assurer que les ministères

comprennent clairement la fonction moderne de contrôleur, fournir orientations et conseils, et contrôler l'avancement.

fixation d'objectifs de mise en œuvre de pratiques précises de la fonction moderne de contrôleur.

- Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit fournir des orientations et des indications beaucoup plus claires aux ministères sur la façon de mettre en pratique les aspects clés de la fonction moderne de contrôleur et il doit également fixer des objectifs pour les ministères et des dates cibles auxquelles ces aspects doivent être mis en pratique.

La réponse du gouvernement

Le gouvernement craint que le BVG n'ait sous-estimé l'énormité du changement culturel requis et qu'il ait considéré l'initiative seulement en termes de processus.

En dépit de ce qui précède, le Conseil du Trésor, en consultation avec ministères et organismes, entre autres choses :

fournira des directives aux ministères sur la création de plans d'action efficaces et le compte rendu de l'avancement de l'initiative;

élaborera des programmes d'apprentissage et de communication conçus pour la communauté de gestion;

La réponse officielle du gouvernement illustre sa crainte que la Vérificatrice générale se limite trop à l'amélioration des processus et sous-estime le changement culturel que représente la fonction moderne de contrôleur. Le Conseil du Trésor, toutefois, en collaboration avec les ministères et organismes, prendra des mesures pour mettre en œuvre les recommandations. Elles incluent :

- fournir des directives aux ministères et organismes sur la création de plans efficaces d'amélioration de la gestion, en se fondant sur une analyse des plans d'action existants et de l'expérience accumulée jusqu'ici à l'égard de la fonction moderne de contrôleur;
- formuler des directives aux ministères et organismes sur la meilleure façon de faire rapport sur la fonction moderne de contrôleur au moyen de leurs rapports ministériels sur le rendement. Le SCT rendra compte de l'avancement de l'initiative à l'échelle du gouvernement, dans le cadre de son propre rapport ministériel sur le rendement;
- avec la participation des ministères, élaborer des programmes d'apprentissage et de communication détaillés conçus pour la communauté de gestion;
- effectuer la refonte du site Web de la fonction moderne de contrôleur afin que celui-ci constitue une meilleure source d'information sur la modernisation de la fonction moderne de contrôleur pour tous les gestionnaires – ce qui inclut une base de données sur les bonnes pratiques;

refondra le site Web moderne de la fonction moderne de contrôleur pour le rendre plus utile pour les gestionnaires; et

concevra un cadre d'évaluation et de compte rendu de l'initiative.

Nombre de ces interventions traiteront également les problèmes soulevés par l'analyse du contenu.

- en consultation avec les ministères, élaborer un cadre d'évaluation et de compte rendu. Il inclura les résultats prévus de l'initiative et des critères de rendement, ainsi que les attentes du SCT en matière de suivi et de compte rendu de l'avancement; et
- élaborer une base de données des engagements pris par les ministères, que pourra utiliser le Secrétariat du Conseil du Trésor pour assurer le suivi auprès des ministères et organismes et évaluer l'avancement.